

An abstract painting with vibrant colors and textures. The composition is dominated by warm tones like yellow, orange, and green, with cooler tones of blue and white. The brushstrokes are visible and expressive, creating a sense of movement and depth. The overall effect is one of dynamic energy and complexity.

¿QUE HACER AHORA?

**PROPUESTAS PARA
EL DESARROLLO**

Harald Beyer y Rodrigo Vergara

EDITORES

Bárbara Eyzaguirre

Loreto Fontaine

Ignacio Irrarázaval

Fernando Coloma

Ricardo Paredes

José M. Sánchez

Ricardo Katz

Gabriel Del Fávoro

Patricio Arrau

Christian Larrain

CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS



¿Qué Hacer Ahora?
Propuestas para el Desarrollo

¿QUE HACER AHORA? PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO

© CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS

Monseñor Sótero Sanz 175,
Santiago de Chile

Home page: www.cepchile.cl

Inscripción N° 000.000

ISBN 956-7015-00-0

Publicado en Santiago de Chile, mayo de 2001.

Derechos reservados

1.000 ejemplares

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

Asistente editorial

Carlos Monge

Diseño y producción gráfica

David Parra Arias

Foto portada

Francisco Salas, “El Maná de la Princesa”, detalle.

Gentileza Galería de Arte Ana María Matthei

Impreso en

Andros Impresores, Santa Elena 1955



¿Qué Hacer Ahora?

Propuestas para el Desarrollo

Harald Beyer • Rodrigo Vergara M.
Editores

Bárbara Eyzaguirre • Loreto Fontaine
Ignacio Irrarázaval
Fernando Coloma
Ricardo Paredes
José Miguel Sánchez
Ricardo Katz y Gabriel Del Fávero
Patricio Arrau
Christian Larrain

Centro de Estudios Públicos

Índice General

<i>Prólogo</i>		<i>1</i>
Capítulo 1	¿Qué Hacer Ahora? Propuestas para el Desarrollo	3
	<i>Harald Beyer • Rodrigo Vergara M.</i>	
	I. La Clave está en la Productividad	5
	II. Política Social	10
	III. Regulación y Medioambiente	18
	IV. Política Tributaria, Ahorro y Mercado de Capitales	24
	Referencias Bibliográficas	30
PARTE 1	POLÍTICA SOCIAL	31
Capítulo 2	Propuestas Necesarias Para el Sector Salud	33
	<i>Harald Beyer</i>	
	I. Introducción	35
	II. Una Mirada Preliminar al Sector	36
	III. Propuestas Específicas para Reformar el Sistema de Salud Chileno	52
	IV. Conclusiones	60
	Referencias Bibliográficas	62
Capítulo 3	Una Estructura que Presione a las Escuelas a Hacerlo Bien	65
	<i>Loreto Fontaine • Bárbara Eyzaguirre</i>	
	I. Descripción del Sistema Actual	68
	II. Ajustes al Sistema	71
	III. Disponibilidad de Recursos	96
	Referencias Bibliográficas	109
Capítulo 4	Tareas Necesarias para la Superación de la Pobreza: Focalización, Crecimiento y Oportunidades	113
	<i>Ignacio Irarrázaval</i>	
	Presentación	115
	I. Antecedentes Iniciales	115
	II. Ideas y Estrategias Sectoriales	133
	III. Conclusión	153
	Referencias Bibliográficas	156

VIII **¿Qué Hacer Ahora?**

Harald Beyer B. • Rodrigo Vergara M.

Capítulo 5	Los Desafíos Futuros en el Campo Laboral	157
	<i>Fernando Coloma C.</i>	
	I. El tema de la Flexibilización en la Organización del Trabajo	161
	II. Formación de Capital Humano: La Importancia de Aumentar los Incentivos de Capacitación	171
	III. El Tema del Desempleo Juvenil, Particularmente el de los Jóvenes en Extrema Pobreza	180
	IV. El Proyecto de Reformas Laborales Enviado por el Presidente Lagos al Congreso	191
PARTE 2	REGULACIÓN Y MEDIO AMBIENTE	205
Capítulo 6	Desafíos para la Institucionalidad Antimonopolios en Chile	207
	<i>Ricardo Paredes M.</i>	
	I. Introducción	209
	II. La Ley en Chile: Fundamentos y Evolución	209
	III. Desafíos para la Legislación Antimonopolio en Chile y Propuestas	216
	IV. Conclusiones	229
	Referencias Bibliográficas	232
Capítulo 7	Algunas Modificaciones a los Marcos Regulatorios del Sector Eléctrico y de las Telecomunicaciones	233
	<i>José Miguel Sánchez C.</i>	
	I. Introducción	235
	II. Sector Eléctrico	236
	III. Sector Telecomunicaciones	253
	IV. A Modo de Conclusión	259
	Referencias Bibliográficas	260
Capítulo 8	Gestión Ambiental: ¿Cómo Avanzar?	263
	<i>Gabriel Del Fávero • Ricardo Katz</i>	
	I. Introducción	265
	II. Redefinición de Medio Ambiente	266
	III. Instrumentos de Gestión Ambiental	268
	IV. Protección de Flora y Fauna Silvestre	294
	V. Institucionalidad Ambiental Regional	298
	VI. Conclusiones	301
PARTE 3	AHORRO Y SISTEMA FINANCIERO	309
Capítulo 9	Política Tributaria, Ahorro y Crecimiento	311
	<i>Rodrigo Vergara M.</i>	
	I. Introducción	313
	II. Una Propuesta de Reforma Tributaria	316
	III. Otras Propuestas para el Ahorro	324
	IV. Conclusión	329
	Referencias Bibliográficas	331

Capítulo 10	El Mercado de Capitales Chileno: Un Necesario Big-Bang Para el Crecimiento	333
	<i>Patricio Arrau P.</i>	
	I. Motivación	335
	II. Evolución del Mercado y Diagnóstico del Estancamiento	336
	III. Propuestas	348
	IV. A Modo de Resumen	363
	Referencias Bibliográficas	365
Capítulo 11	Agenda de Reformas para el Sistema Bancario Chileno	367
	<i>Christian Larraín</i>	
	Introducción y Recomendaciones	369
	I. Financiamiento Bancario a la Pequeña y Microempresa	370
	II. Banca de Personas	380
	III. Industria Financiera e Internacionalización	382
	IV. Transparencia de la Información	385
	V. Supervisión Consolidada	387
	VI. Banca por Internet	389
	Referencias Bibliográficas	393

Prólogo

En las últimas décadas Chile se embarcó en un proceso de reformas estructurales que le dieron liderazgo en el mundo y le permitieron crecer al 7% anual en el período 1984-1998. No cabe duda que el salto en la productividad que significaron estas reformas está detrás de este notable desempeño. Luego vino la recesión de 1999 seguida de un crecimiento que, al menos para nuestros estándares recientes, es mediocre. La caída del crecimiento está vinculada al hecho de que desde mediados de los 90 se empieza a observar un estancamiento en el proceso de reformas. Se abandonan gradualmente las privatizaciones, no se modernizan con la celeridad requerida las regulaciones en los distintos sectores e incluso se retrocede en ciertas áreas claves, como la laboral, y se produce una cierta paralización en sectores que le pueden dar un nuevo impulso a la productividad, como la educación, la salud y la reforma del Estado.

En este escenario, desde hace un tiempo a esta parte, se ha empezado a oír con insistencia que el período de esplendor de la economía chilena llegó a su fin. Que el crecimiento de 7% no se volverá a repetir. Bajo esta perspectiva el producto potencial de nuestro país estaría creciendo ahora en torno al 5% por año, incluso algunos economistas sostienen que dicha cifra constituye un techo dentro de las posibilidades actuales de Chile.

Desgraciadamente los últimos datos de crecimiento y de productividad avalan esta postura más pesimista. En efecto, se observa una clara declinación en la productividad total de los factores en Chile desde mediados de los 90. Según diversos estudios entre un 25% y un 40% del alto crecimiento experimentado por nuestro país en el pasado reciente se explicaría por este factor, por lo que sin un reimpulso a la productividad difícilmente lograremos replicar dicho crecimiento.

Las preguntas que naturalmente surgen son: ¿Tenemos que conformarnos con un crecimiento máximo de 5% de aquí en adelante? ¿No podemos replicar la experiencia de otros países exitosos que tuvieron crecimientos elevados por tres y hasta cuatro décadas? ¿Es esto todo lo que podemos obtener? La respuesta que da este libro es que no, o al menos no necesariamente. Aquí se entregan ideas que significarían un gran nuevo salto de la productividad y que permitirían sostener un crecimiento elevado por al menos otra década.

El objetivo de este libro es, precisamente, contribuir con un programa de reformas estructurales. Se trata de un conjunto de propuestas muy concretas en distintas áreas económicas y sociales que ayudarían a dar el salto definitivo que se requiere para que Chile llegue al bicentenario a las puertas del desarrollo. El foco del libro está en la parte propositiva y no en el diagnóstico. Obviamente un buen diagnóstico es clave para hacer una proposición adecuada. Como los autores elegidos lo tienen, se les pidió que, en parte, lo sacrificaran y se centraran directamente en las propuestas. Cabe destacar que, para lograr aún una mayor concreción en las propuestas, cada capítulo contiene un cuadro resumen con ellas.

Se identificaron diez áreas claves: salud, educación, pobreza, mercado laboral, legislación antimonopolios, sectores eléctrico y telecomunicaciones, política medio ambiental, ahorro y política tributaria, mercado de capitales y banca. En cada tema se seleccionó uno o dos expertos que escribieron el respectivo capítulo. Cada artículo fue sometido a un riguroso escrutinio que consistió en comentarios de los editores y de otros expertos en cada uno de los temas. Además se realizaron reuniones para discutir detalladamente los capítulos. De esta manera éstos se fueron perfeccionando hasta llegar al resultado que se muestra en este libro.

Mucha gente participó en este proceso. Por cierto todos los autores merecen un reconocimiento especial por su trabajo. Sin su dedicación y esfuerzo hubiera sido imposible terminar con éxito este libro. También agradecemos la participación en este proyecto de Carlos Budnevich, Pablo González, Fernando Larraín, Osvaldo Larrañaga, Pedro Felipe Montes, Raúl O’Ryan, Francisco Rosende y Eduardo Saavedra. Asimismo manifestamos nuestro profundo agradecimiento al entusiasta apoyo que entregó a este proyecto el Centro de Estudios Públicos (CEP) y, en particular, su director, Arturo Fontaine Talavera.

En estos agradecimientos no podemos dejar de mencionar a Carlos Monge, que realizó el trabajo de edición en cada uno de los capítulos, a David Parra por su excelente labor en la producción gráfica de este libro y a Ahinoam Parra por su eficiente ayuda secretarial.

Harald Beyer y Rodrigo Vergara
Editores

Mayo de 2001



Capítulo 1

¿Qué Hacer Ahora?
Propuestas para el Desarrollo

Harald Beyer • Rodrigo Vergara M.
Editores

I. LA CLAVE ESTA EN LA PRODUCTIVIDAD

En el último tiempo se ha empezado a oír con insistencia que el período de los grandes logros de la economía chilena llegó a su fin. Que el crecimiento de 7% promedio que se obtuvo en los quince años que van entre 1984 y 1998 no se volverá a repetir. Bajo esta perspectiva el producto potencial de nuestro país estaría creciendo ahora en torno al 5% por año, con algunos economistas sosteniendo que dicha cifra incluso constituye un techo dentro de las posibilidades actuales de Chile.

Para poner esta evidencia en perspectiva podemos mencionar el estudio de Barro (1999), que predice para nuestro país una tasa de crecimiento del ingreso per cápita de 3,0% para el período 1996-2006, equivalente aproximadamente a una tasa de crecimiento del PIB de 4,5% anual. Resulta interesante constatar que hasta ahora esa predicción ha resultado acertada, pues precisamente ésta es la tasa de crecimiento efectiva del PIB del período 1996-2000. Para tener una idea de lo que esto significa, consideremos la tasa de crecimiento del ingreso per cápita de 2,4% proyectada por el mismo autor para España. Si tomamos los ingresos per cápita de ambos países (corregidos por paridad del poder de compra) tenemos que concluir que nos demoraremos 108 años en nivelar nuestro ingreso per cápita con el de España. Si, en cambio, nuestra tasa de crecimiento del ingreso per cápita se acercara al 5,4% (que equivale a una tasa de crecimiento del PIB de 7%), en 22 años éste se nivelaría con el de España. Para el bicentenario estaríamos pillando a Portugal (2012) y hacia el 2016 a Nueva Zelanda.

Una pregunta pertinente es, entonces, ¿qué puede hacer el país para alejarse del 3% de crecimiento del ingreso per cápita y acercarse a la tasa de 5,4%? Un poco de historia económica viene al caso. Chile experimentó un fuerte proceso de reformas estructurales a partir de mediados de los 70¹, que permitieron las altas tasas de crecimiento económico de los años recientes y que no tienen parangón en nuestra historia republicana. Estas reformas incluyeron avances notables en tan diversas áreas como la lucha contra la pobreza, la infraestructura, el medio ambiente, la salud, la educación, la regulación en distintos sectores, una profunda reforma fiscal, privatizaciones, reforma del sistema de pensiones, reforma laboral, comercial, financiera, autonomía del Banco Central, entre otras.

El retorno a la democracia en 1990 potenció las reformas llevadas a cabo por el gobierno militar. La estabilidad política atrajo más inversión

¹ Para un análisis comprehensivo de dichas reformas, ver Larraín y Vergara editores (2000).

extranjera y en áreas claves como las telecomunicaciones y la infraestructura se llevaron adelante reformas pioneras que nos acercaron al mundo abriendo nuevos mercados para nuestras exportaciones. La economía social de mercado al igual que la democracia se consolidaron en el país y cuentan con gran aceptación en vastos sectores de la población. El crecimiento económico en democracia sintetiza la aspiración de millones de chilenos que anhelan un futuro mejor para sus familias. De ahí que no nos debe extrañar que los candidatos que llegaron a la segunda vuelta en la elección presidencial de 1999 hayan planteado como piedra angular de sus respectivos programas presidenciales un crecimiento del 7% promedio al año. Ambos candidatos sabían que ello no era una tarea fácil, pero con su compromiso manifestaban la voluntad de hacer todo lo que estuviese a su alcance para alcanzar dicha tasa.

El Presidente Lagos fue finalmente el elegido por la población. Su compromiso con un crecimiento económico elevado quedó nuevamente de manifiesto en sus discursos inaugurales. Su marcado interés por acercar al país a las nuevas tecnologías, evaluar el desempeño de sus colaboradores y su férrea defensa de los equilibrios macroeconómicos constituyen, entre otros aspectos, evidencias de que el Presidente aspira a una economía dinámica y un estado eficiente. Estas acciones han ayudado a que la economía chilena, después de la recesión de 1999, retome su senda de crecimiento. Esta senda, sin embargo, está más cerca de la predicción de Barro para nuestro país que del 7% de crecimiento al que nos habíamos acostumbrado.

Detrás de esta reducción en la tasa de crecimiento económico hay una tendencia declinante en el crecimiento de la productividad, que se puede apreciar con más claridad en el Cuadro 1.

CUADRO 1 CRECIMIENTO EN LA PRODUCTIVIDAD MEDIA POR PERÍODOS

	Variación promedio anual
1986-89	2,9%
1989-92	5,0%
1992-95	4,9%
1995-98	4,4%
1998-01*	2,9%

* Estimado

Fuente: Estimaciones propias en base a información del Banco Central de Chile y el Instituto Nacional de Estadísticas.

Esta declinación viene observándose desde mediados de la década de los 90 y se ha acelerado hacia fines de la misma. Si se piensa que diversos estudios sobre crecimiento en Chile muestran que en el período de

alto crecimiento entre un 25% y un 40% de éste se explica por el aumento de la productividad², podemos ver aquí un obstáculo serio en nuestro crecimiento futuro. Los otros factores explicativos son la contribución de los factores capital y trabajo ajustados por su respectiva calidad. Es virtualmente imposible que estos dos últimos factores permitan sustituir el incremento de la productividad como fuente sostenida de crecimiento en el tiempo. Pueden ser claves como impulso a la actual reactivación, pero no como fuente única de un elevado crecimiento de largo plazo. Luego, para volver a tasas de crecimiento de 7%, se requiere lograr incrementos en la productividad significativos y permanentes en el tiempo. Nadie puede pretender que Chile crezca a estas tasas indefinidamente. Pero la experiencia de muchos países exitosos, sobre todo de Asia, nos muestra que es perfectamente posible sostener cuatro décadas de crecimiento elevado. La evidencia internacional también sugiere que es posible mantener altas tasas de crecimiento de la productividad por períodos prolongados. Por ejemplo, Maddison (1996) estima en el período 1950-73 tasas anuales de crecimiento de la productividad total de los factores por sobre el 3% en Alemania, Francia, Italia y Japón³. Por lo mismo, aunque los quince años que hasta la recesión de 1999 llevaba Chile creciendo a tasas del 7% es bastante bueno a nivel internacional, podemos perfectamente aspirar a más. En este sentido no cabe una actitud complaciente.

Lo preocupante es que a partir de mediados de los 90 se empieza a observar un estancamiento en el proceso de reformas. Se abandonan gradualmente las privatizaciones, no se modernizan con la celeridad requerida las regulaciones en los distintos sectores e incluso se retrocede en ciertas áreas claves, como la laboral, y se produce una cierta paralización en temas fundamentales para darle un nuevo impulso a la productividad, como la educación, la salud y la reforma del Estado.

La carrera de la productividad es una carrera continua que no admite retrocesos ni vacilaciones. Así, por ejemplo, la regulación o apertura financiera que significó que estuviéramos a la vanguardia hace diez años ya no es de punta y, por lo tanto, significa que en términos relativos estamos retrocediendo. En esta perspectiva, un extraordinario desempeño económico en el pasado reciente no nos garantiza un futuro igualmente esplendoroso. De ahí, entonces, que es clave pensar en un programa que continúe y

² Este cálculo se refiere a la productividad total de los factores y no a la productividad media. Véase, entre otros, Beyer (1997), Rojas, López y Jiménez (1997), De Gregorio y Lee (1999), Edwards (2001)

³ Citado en De Gregorio y Lee (1999).

profundice el proceso de reformas estructurales que inició nuestro país hace ya más de veinte años. Esta es la única forma de mantener creciendo la productividad y así lograr otros diez o quince años de crecimiento elevado.

Desgraciadamente hoy existe la percepción de que poco se está haciendo en esta materia. Pareciera que le empezamos a tener miedo a innovar e incluso que en algunas materias en vez de querer seguir modernizando el país en la línea que nos ha significado tanto éxito, quisiéramos desandar algo de lo avanzado. Los esfuerzos que hoy se despliegan en materia de reformas no hacen honor a la audacia y visión de futuro de las grandes reformas del pasado. Pareciera que nos conformamos con cambiar un poco por aquí y compensarlo con otro poco por allá, sin realmente reparar que nos estamos jugando los próximos diez años de crecimiento. Huelga decir que un eventual mayor crecimiento viene aparejado con una mayor creación de empleos, mayores salarios y con la salida de miles de personas de la pobreza.

Esta sensación de estancamiento en la parte estructural, más la recesión que siguió a la crisis asiática, la primera en una década y media, en conjunto con una recuperación posterior que, sin lugar a dudas, ha sido más lenta que lo que tanto el gobierno como el sector privado esperaban, ha tenido un efecto negativo en nuestra visión de futuro. En efecto, aquella visión optimista y esperanzadora que proyectaba a nuestro país como una nación desarrollada en el bicentenario de nuestra independencia, se ha ido diluyendo para dar paso a una visión conformista con un escenario futuro más bien mediocre.

1.1 Objetivo y Estructura del Libro

El objetivo de este libro es contribuir a un programa de reformas estructurales que permita seguir incrementando la productividad de la economía chilena en el tiempo y así poder sostener por otra década tasas de crecimiento similares a la de la última década y media. Se trata de describir y analizar en forma muy concreta algunas de las tareas que se deben realizar en distintas áreas económicas y sociales de manera de permitir un salto definitivo en el desarrollo de Chile.

Aunque es difícil evaluar el impacto preciso de las reformas estructurales aquí propuestas en el crecimiento, no cabe duda que este puede ser significativo. En el estudio de Barro antes citado, por ejemplo, se estima que si Chile elevara la calidad de su educación a un nivel compatible con su ingreso per cápita, el crecimiento del producto per cápita aumentaría en

dos puntos porcentuales⁴. Aunque este número es quizá demasiado elevado para ser creíble, al menos nos sugiere que un incremento de la calidad de la educación puede tener un impacto significativo sobre el crecimiento. Algo similar se puede decir sobre los otros sectores analizados en este libro. Por eso estamos convencidos que las reformas que aquí se proponen son una fuente de crecimiento significativo. Actuarán elevando la productividad de nuestra economía y también la calidad de nuestros recursos productivos.

Para potenciar el esfuerzo realizado por los diversos autores la orientación del libro es práctica, en el sentido que se presentan ideas que, con voluntad política, se pueden llevar a cabo en forma inmediata y, de implementarse, permitirían resolver importantes problemas que hoy hacen más lento el desarrollo del país. Así, en lo medular, el libro presenta ideas absolutamente aplicables al Chile actual. Asimismo, el foco del libro está en la parte propositiva y no el diagnóstico. Obviamente un buen diagnóstico es clave para hacer una proposición adecuada. Sabemos que cada autor tiene un diagnóstico claro de su respectiva área, por lo que se les pidió que sacrificaran parte de dicho diagnóstico y se centraran directamente en las propuestas. Cabe destacar que, para lograr aún una mayor concreción en las propuestas, cada capítulo contiene un cuadro-resumen con ellas. Este cuadro resumen menciona si la proposición es materia de ley, reglamento o simplemente gestión y la urgencia que el autor asigna a cada propuesta.

Se identificaron diez áreas en donde hay falencias evidentes y donde es posible realizar avances. Debe destacarse que no se pretendió abarcar todos los temas donde es posible hacer reformas. Esto hubiera sido materialmente imposible. Por lo mismo hay sectores o áreas que, siendo importantes, no se abordan en este libro. Entre estas se pueden mencionar las privatizaciones. Este tema es, en nuestra opinión, clave en el nuevo salto de productividad que debe dar Chile. No obstante ha sido tratado en forma profusa en publicaciones recientes del Centro de Estudios Públicos, por lo que no había demasiado material nuevo que agregar⁵. La reforma del Estado es también indispensable para elevar la eficiencia de nuestra economía. No ha sido considerada en este volumen, porque es un proyecto independiente del CEP, que concluirá en los próximos meses con propuestas que complementan las aquí presentadas.

⁴ La variable considerada por Barro es el puntaje en una prueba internacional de ciencias. Chile aparece con un puntaje de 24%, mientras que el promedio es 46% y Chile, dado su ingreso per cápita, debería tener 43%. La simulación de Barro es qué pasaría si Chile llegase a un puntaje de 43%.

⁵ Para un análisis del tema, véase Hachette (2000).

Luego de esta introducción el libro se separa en tres secciones. La primera, “Política social”, aborda cuatro áreas claves en que es necesario introducir reformas profundas para tener una revolución en el área social. Estas son salud, educación, pobreza y mercado laboral. En la segunda sección, “Regulación y medio ambiente”, se proponen reformas en la institucionalidad antimonopolio, en la regulación concerniente a los sectores de electricidad y telecomunicaciones y en la regulación medio ambiental. Por último, en la tercera sección se abordan los temas relacionados con el mercado de capitales, la banca y la política tributaria. Se presentan propuestas destinadas a modernizar e impulsar estas áreas.

II. POLITICA SOCIAL

II.1 Una Salud más Oportuna y de Mejor Calidad

En el Capítulo 2, Harald Beyer plantea que hay una insatisfacción compartida en vastos sectores de la ciudadanía con el sistema de salud chileno. De ahí que con distintos énfasis se plantee la necesidad de una reforma profunda en nuestro sistema de salud. El autor reconoce, sin embargo, que se está lejos de alcanzar consensos en estas reformas, especialmente en el nivel político. Pero sugiere que hay principios generales sobre los cuales puede construirse una base de acuerdo más amplia para una reforma de la salud en Chile. Entre otros se pueden mencionar: eficiencia y transparencia en el uso de los recursos en los sistemas público y privado de salud, acceso a un plan básico de salud equivalente para todos los chilenos, provisión competitiva de los planes de salud y no discriminación por edad, sexo o riesgo médico de los beneficiarios.

Teniendo estos principios como referencia el autor sugiere una serie de reformas que suponen, en sus aspectos medulares, un rediseño de la actual obligación de cotización en salud, la portabilidad del subsidio en salud y una importante reorganización del sistema público de salud. Respecto del primer aspecto central se propone eliminar la obligación de cotizar el 7% de los ingresos reemplazándola por la obligación de contratar un verdadero seguro de salud que cubra íntegramente los gastos anuales de salud de una persona después de que estos superen un determinado monto. Se propone que el deducible implícito se establezca por evento médico de modo de evitar un potencial sobreconsumo. Consciente de que para algunos sectores puede resultar impresentable que las personas más pobres tengan un plan de salud con deducible el autor sugiere medidas comple-

mentarias –cuentas médicas de salud, un programa básico de salud complementario o la mantención bajo un esquema más flexible de los actuales consultorios de atención primaria– para evitarle a esas personas el pago de deducible.

Las personas que no pueden pagar su salud recibirán del Estado en esta propuesta un monto equivalente al monto de la prima de un seguro catastrófico con características médicas y de hotelería bien definidas. Ello permitirá que las personas conozcan razonablemente bien la calidad y oportunidad de la atención de salud que recibirán. Los otros beneficiarios actuales de Fonasa recibirán un subsidio que no superará la diferencia entre el costo del seguro básico y el 7% de sus ingresos. De esta manera se asegura una progresividad en el subsidio y un ajuste automático cuando cambian los ingresos de las familias o el tamaño de éstas. Se propone que el subsidio sea portable, lo que significa que la persona podrá cambiarse de institución aseguradora llevándose con ella el monto del subsidio. De este modo no quedará atada de por vida a una institución si no está satisfecha con la atención de salud que recibe en ella. La propuesta prohíbe que las aseguradoras o Isapres discriminen por riesgo. Para estos efectos las aseguradoras no podrán negar la venta de un plan de salud a los afiliados que lo requieran. Esta alternativa le da más transparencia al mecanismo de seguros y se asegurará su viabilidad introduciendo un mecanismo de ajuste de riesgo.

En lo que se refiere a la reorganización del sistema público de salud, Beyer propone la creación de un consejo especializado que esté a cargo de la administración general de los actuales hospitales públicos. Este consejo debe ser autónomo del Ministerio de Salud y tendrá a su cargo el nombramiento de un directorio para cada hospital. Definirá, además, los criterios generales de administración de estos hospitales y evaluará la conveniencia de convertirlos en sociedades anónimas o eventualmente privatizarlos. Los hospitales no recibirán fondos públicos de manera directa. Sólo lo harán a partir de los convenios que establezcan con las Isapres e inicialmente con las organizaciones autónomas de salud que se crearán a partir de Fonasa. Esta última institución se reestructurará en dos divisiones. La primera será la responsable de la administración de los recursos públicos. Su responsabilidad mayor será recibir los recursos contemplados en el presupuesto y asignar los subsidios a las instituciones aseguradoras que hayan elegido los beneficiarios de esos subsidios.

La segunda división supone la creación de organizaciones autónomas de salud (OAS) de carácter regional. Estas instituciones administrarán transitoriamente los recursos de salud de los actuales beneficiarios de Fonasa. Estos recursos se componen del seguro básico de salud en el caso

de los no cotizantes indigentes, del seguro proporcional en el caso de los beneficiarios de mayores ingresos y de las contribuciones de estos últimos beneficiarios. Estas instituciones se extinguirán después de tres años una vez que hayan licitado sus carteras de beneficiarios.

El Ministerio de Salud tendrá después de implementada estas reformas un papel más preciso. Por un lado mantendrá las acciones de bien público que realiza ahora a través de diversos programas: vacunaciones, programa nacional de alimentación complementaria, etc. Por otra parte, una labor más precisa de defensa de los intereses de los consumidores de salud. Dejará, entonces, de tener el conflicto de intereses que tiene en la actualidad como comprador y proveedor de salud, porque se desprenderá de la operación del sistema. Por ello se hace indispensable adaptar las instituciones públicas de salud a esta nueva realidad. El artículo termina sugiriendo algunas reformas que permiten esta adaptación.

II.2 Hacia una Educación de Calidad

En el Capítulo 3 Bárbara Eyzaguirre y Loreto Fontaine nos hacen notar que en Chile hay serias deficiencias en la calidad de la educación básica y media. Sugieren que parte del problema es que las escuelas no sienten la presión de hacerlo bien. Ello ocurre a pesar de que el sistema educacional chileno permite a los padres elegir la escuela a la que enviarán a sus hijos y que se financia con un bono por niño atendido en la escuela. Ambas características deberían ayudar a generar la presión deseada en las escuelas. Las autoras estiman que existen algunas falencias que impiden desplegar los efectos positivos que las características señaladas pueden tener sobre la educación. Entre ellas se puede mencionar la ausencia de información confiable y oportuna a los padres sobre el rendimiento educacional de sus hijos. A ello se agrega el hecho de que el bono por alumno atendido se entrega directamente a las escuelas diluyendo la responsabilidad de los padres en la elección de las escuelas.

Las autoras sostienen que el manejo centralizado de los recursos en las escuelas municipalizadas hace que éstas no perciban los beneficios de una buena gestión o los costos de una gestión deficitaria. Por otra parte, el estatuto docente que rige las relaciones laborales al interior de estas escuelas coarta seriamente las posibilidades de reemplazar a los directores y profesores que se desempeñan inadecuadamente. Todo esto genera un ambiente en el que las responsabilidades se diluyen y nadie se hace cargo de los rendimientos de estas escuelas. La falta de autonomía de las escuelas

municipales no sólo se nota en estos aspectos, sino también en el hecho de que las autoridades educacionales tienden a imponer sus propias visiones pedagógicas en aspectos metodológicos, horarios, criterios de promoción, textos escolares, entre otros aspectos.

Para corregir estas deficiencias las autoras proponen, entre otras medidas, avanzar en la definición de aspiraciones nacionales para el rendimiento de las escuelas. Estas aspiraciones deben formularse en términos muy concretos y ayudarán a los padres y, en general, a las comunidades locales a precisar sus exigencias frente a las escuelas. El logro de los objetivos concretos debe verificarse a través de pruebas externas de carácter nacional. Los padres deben ser informados oportunamente de estos resultados y de todos aquellos indicadores que les permitan hacerse una idea comprensiva de la calidad de la educación que existe en las escuelas a las que envían a sus hijos. Al mismo tiempo se sugiere reforzar la noción de que los alumnos son los “dueños” de los recursos que reciben las escuelas entregándole a sus padres un talonario con los bonos correspondientes al financiamiento por alumno atendido.

Estas propuestas se acompañan de medidas que suponen dotar de más autonomía a las escuelas municipales, tanto en lo que se refiere a la asignación presupuestaria como al manejo de personal. El director, además, deberá rendir cuenta a los padres de los resultados de su gestión a cargo de la escuela. Si en un determinado lapso estas cuentas públicas no son aprobadas por los padres o las escuelas no muestran avances en pruebas externas, se exigirá que la administración de las escuelas sea licitada a instituciones especializadas por un período de al menos 6 años. Estas propuestas tendrán un impacto limitado si no se llevan a cabo modificaciones significativas del estatuto docente. Estas deben incluir una limitación a los aspectos que los profesores pueden negociar con el Estado, una flexibilización de los contratos de trabajo y echar a andar los mecanismos de evaluación docente actualmente contemplados en la legislación. Para asegurarse de que los alumnos más pobres no sean discriminados por las escuelas, dado que el costo de educarlos puede ser más alto como consecuencia de un posible déficit cultural, se propone establecer un bono mayor para estos alumnos. Por ejemplo, esto le permitiría a las escuelas pagarle mejor a sus profesores atrayendo quizás a los mejores.

Las autoras también indican que si se quiere avanzar hacia una educación de calidad se deben fortalecer los recursos, tanto humanos como de apoyo, empleados en la educación. Para potenciar dichos recursos sugieren una serie de medidas, entre las que se cuentan, la provisión de fondos concursables para investigación y creación de productos educacionales

orientados, tanto a la educación escolar como a la formación de profesores, la creación de un banco de proyectos educativos de alta calidad que estén disponibles para las escuelas interesadas. En la misma línea se inscribe la propuesta de liberalizar la entrada a la profesión docente permitiendo el concurso de otros profesionales que enriquezcan la práctica docente. Esta puede ser una forma de corregir deficiencias en la formación de profesores, algo que ya había detectado el Informe Brünner de 1994. Esta medida complementaría los recursos destinados al perfeccionamiento de profesores. Las autoras también apuntan a la utilidad que tendrían exámenes periódicos de acreditación de profesores, lo que los obligaría a ampliar y a actualizar sus conocimientos en las materias enseñadas. Eventualmente los aumentos salariales podrían ligarse a estos exámenes de acreditación.

II.3. Para Actualizar la Lucha contra la Pobreza

La modernización en las políticas contra la pobreza es abordada en el Capítulo 4 por Ignacio Irrarázaval. El autor parte reconociendo la importancia que tiene el crecimiento económico para la superación de la pobreza y que, por lo tanto, un crecimiento sostenido es clave en toda estrategia de combate a la pobreza. Para el autor la importancia que tiene una adecuada administración de los recursos públicos en el área social queda de manifiesto en el hecho de que la magnitud del actual gasto social permitiría cerrar las brechas entre la línea de pobreza y el ingreso de las familias aun cuando comprasen los bienes y servicios que reciben subsidiados privadamente. Se postula, además, que la estrategia de focalización de la acción social en ciertos grupos vulnerables no es del todo correcta, ya que existe una importante proporción de personas pobres que no se ajustan necesariamente a las definiciones de estos grupos o bien pertenecen simultáneamente a varios de ellos.

Las propuestas que emergen de este análisis revelan la importancia de crecer sostenidamente en el tiempo y de generar empleos. Eliminar las barreras que hacen más difícil la contratación de trabajadores es, entonces, fundamental (véase Capítulo 5). Si bien el gasto social es relativamente focalizado en los sectores más pobres en Chile persiste una importante filtración hacia los sectores más acomodados, especialmente en vivienda, en algunos ámbitos de la educación como la educación superior y en la asignación de los subsidios monetarios. Una mayor focalización se hace más evidente si se tiene en cuenta que en la última década no se ha avanzado en esta dimensión, privilegiándose los aumentos en el gasto social.

Entre las propuestas más específicas que realiza Irarrázaval se pueden mencionar, entre otras, la focalización de las pensiones asistenciales (PASIS) en el 30% más pobre de la población. Ello liberaría aproximadamente un tercio de los recursos actualmente utilizados en el programa, los que se podrían usar para incrementar el monto unitario del beneficio. En línea con lo anterior se propone eliminar el carácter vitalicio de estas pensiones, sometiendo el beneficio cada cierto tiempo a la nueva realidad socioeconómica de quien lo recibe. También se sugiere concentrar el beneficio del subsidio único familiar en el 10% más pobre de la población, porque es aquí donde tiene algún efecto económico significativo. Ello permitiría liberar recursos para programas socialmente eficientes. En el mismo sentido se propone focalizar el subsidio de agua potable en el 30% más pobre de la población, liberando dos tercios de los recursos actualmente empleados en este programa para alternativas socialmente más rentables. En vivienda es donde hay mayor filtración de recursos hacia grupos no pobres de la población. Se sugiere, por consiguiente, una agresiva política de focalización. Esto pasa o se complementa, entre otros aspectos, con la reasignación de cupos regionales, la mejora en la tasa de pago de los subsidios entregados y el fortalecimiento de la segunda etapa de vivienda progresiva.

Irarrázaval finaliza su estudio proponiendo que el combate contra la pobreza será más efectivo si se avanza en la descentralización de la política social. Una primera propuesta supone unificar una multiplicidad de fondos y programas sociales que operan localmente en forma compartamentalizada, permitiéndole a las municipalidades una mayor libertad en la asignación de esos fondos. Una segunda propuesta supone aprovechar la capacidad instalada de una serie de instituciones de beneficencia que atacan diversos problemas sociales a lo largo del país. Para estos fines se podría ampliar la Ley de Donaciones para Fines Educativos (Ley 19.247 – 1993) al campo de la acción social.

II.4 Hacia una Legislación Laboral Moderna

En el Capítulo 5 Fernando Coloma aborda los desafíos en el campo laboral. El artículo parte reconociendo que las reformas laborales de comienzos de los 90 eran social y políticamente imprescindibles. La insistencia posterior en el tema, sin embargo, ha sido claramente perturbadora y desorientadora contribuyendo de paso a desperfilar los verdaderos desafíos en materia laboral. Estos, en opinión del autor, dicen relación con la

calidad de los empleos, una mayor flexibilización en las relaciones laborales y una incorporación mayor al trabajo de los jóvenes y de los grupos socialmente más marginados.

En lo que se refiere a la flexibilización de las relaciones laborales Coloma postula que la actual jornada laboral de 48 horas semanales se reemplace por una que establezca que en un período más largo, digamos un año, la jornada promedio semanal no podrá exceder dicho límite horario. Para que esta medida no sea impuesta unilateralmente se sugiere que esta flexibilización debe ser acordada en una negociación colectiva. En la misma línea se propone que las partes puedan determinar libremente los días y las horas en las que se van a desempeñar las jornadas pactadas y que las empresas puedan organizar sistemas de turno que les permita trabajar los siete días de la semana. Otras propuestas flexibilizadoras van en la dirección de autorizar la renegociación de contratos en tiempos de crisis económica, rebajar el tope máximo de indemnizaciones por años de servicio permitiendo, además, que su provisión pueda considerarse como gasto para efectos tributarios e incentivar la flexibilidad salarial y esquemas participativos al interior de la empresa. Como parte de estas iniciativas se llama a complementar estas iniciativas con medidas que disminuyan el costo de contratación de las mujeres, particularmente acortar el fuero posnatal, reducir tanto el pre y posnatal para trabajos en el domicilio y relevar a las empresas de otorgar el servicio de sala cuna permitiéndoles reemplazar esta obligación por un bono en dinero. El estudio sostiene que, en general, la posibilidad de alcanzar acuerdos entre trabajadores y empleadores a través de la flexibilización pactada no sólo tiene la virtud de promover un mercado laboral más dinámico y una economía más competitiva, sino que también incentiva la negociación colectiva, piedra angular de la relación entre trabajadores y empresas en una economía moderna.

Las serias deficiencias en la calificación de nuestros trabajadores que limitan seriamente su productividad hacen imprescindible fomentar la formación de capital humano en nuestro país. En el corto plazo el único camino posible es la capacitación. El hecho de que, a pesar de las franquicias tributarias existentes, el sector privado invierta poco en capacitación sugiere la ausencia de una estructura apropiada de contratos para impulsar las actividades de capacitación. Por eso el autor propone que la ley autorice la suscripción de contratos de entrenamiento que le permita a la empresa apropiarse de la capacitación realizada a través de una negociación anticipada del perfil de salarios futuros, donde la duración del contrato y otras normas básicas de desempeño quedarán libremente determinadas por las partes.

Un tema relacionado tiene que ver con el alto desempleo juvenil de los más pobres y su menor tasa de participación relativa en el mercado del trabajo, especialmente para los que tienen entre 20 y 29 años. Hay aquí un problema de insuficiente capital humano que requiere una atención urgente. El autor sostiene que para aumentar en el corto plazo esos niveles de capital humano el único camino posible son los programas de capacitación vinculados al empleo. Particular importancia cobran aquellos que penetren los ghettos de pobreza. En opinión de Coloma se alcanzará un mayor éxito en esta tarea si se potencian alianzas estratégicas con instituciones de reconocido prestigio en el ámbito de la lucha contra la marginación social. Estos programas se pueden complementar con subsidios dirigidos a la contratación de los jóvenes más pobres. La posibilidad de que la cotización de un 10% pareja para el fondo de pensiones durante toda la vida activa de una persona esté imponiendo un ahorro forzoso demasiado elevado lleva al autor a promover que los menores de 25 años sean eximidos de esta cotización. Ello abarataría el costo de contratación de los más jóvenes permitiéndoles contar con mejores oportunidades de empleo y en posición de formar un mejor capital humano que, paradójicamente, podría permitir que esos jóvenes terminaran acumulando más fondos en sus cuentas previsionales.

El estudio de Coloma finalmente termina con un análisis del proyecto de reforma laboral enviado a principios de abril del 2001 al Congreso. Se estima que este proyecto es tímido en lo que se refiere a la flexibilización de las relaciones laborales, especialmente en lo referido a la flexibilidad horaria. Por otra parte, al señalar que cualquier flexibilización debe acordarse con la organización sindical de la empresa da la sensación que lo que se busca es fortalecer el monopolio sindical, desconociendo la actual normativa que garantiza el derecho a negociar no sólo a través de un sindicato sino que también a través de un grupo negociador. En otro ámbito, el autor manifiesta su preocupación por lo poco razonable que resulta exigir el reintegro obligatorio a la empresa a aquellos trabajadores despedidos y cuyo despido se haya motivado, según un juez, en una práctica antisindical. Esta disposición significaría en la práctica una vuelta a la Ley de Inmovilidad que rigiera entre 1966-78.

III. REGULACION Y MEDIOAMBIENTE

III.1 Profundizando la competencia: El Desafío de la Legislación Antimonopolio

En el Capítulo 6 Ricardo Paredes analiza los desafíos que presenta la legislación antimonopolios hoy en Chile y entrega una propuesta concreta de reforma a dicha institucionalidad. El autor parte haciendo un breve recuento histórico de la legislación antimonopolios en Chile y describiendo los aspectos generales de la legislación actualmente vigente. Asimismo, menciona los defectos de dicha legislación que van desde la indefinición del propósito mismo de ésta hasta la falta de una necesaria autonomía y capacidad técnica de las instituciones encargadas de velar por la libre competencia.

Paredes parte proponiendo una definición explícita del objetivo de la legislación antimonopolio. Ello es importante porque evitaría una suerte de confusión que hoy existe respecto de cuál es el bien jurídico que realmente se desea proteger. Esto lleva a que en la práctica las instituciones correspondientes pierdan gran cantidad de tiempo y recursos viendo casos donde no existe un atentado a la competencia. Menciona, como ejemplo, casos que llegan a las respectivas comisiones que son más bien competencia de otros tribunales (como por ejemplo, del trabajo y, más recientemente, propios de la Ley del Consumidor). También se dan casos que, si bien pueden tener mérito en sí mismos, no tienen nada que ver con el tema antimonopolio, como podría ser el proteger la existencia de pequeños productores o reducir las diferencias de ingreso. Para evitar estas confusiones, y luego de un detallado análisis económico, sugiere que la definición del objetivo debiera ser “maximizar la disponibilidad de bienes”. Esto, demuestra el autor, maximiza el bienestar social. Aunque este objetivo no esté explícitamente en la ley, debe al menos ser adoptado por las comisiones. La mera divulgación y discusión de este punto sería ya un avance importante en esta materia.

La clara definición del objetivo de la ley permitiría que se desecharan más fácilmente aquellas denuncias en contra de quienes no tienen en la práctica poder de mercado. Muy relacionado con ello está el tema de la definición del ámbito y rango de la Ley Antimonopolio. En relación al ámbito se han producido a lo largo del tiempo una serie de conflictos de competencia con diversas instancias reguladoras, que erosionan la credibilidad de las distintas instituciones. Más importante aún, se han dado situaciones en que, luego de un fallo de la Comisión Resolutiva que el Ejecutivo no

comparte, éste ha impulsado una nueva norma para “corregir” a la comisión. Por lo anterior, el desafío es concebir una legislación antimonopolios más centrada en un objetivo específico y que no haga peligrar la relevancia de su accionar. El ámbito de los temas antimonopolio debe estar radicado en las instituciones creadas para ese fin. Por cierto que ello no excluye la posibilidad (y necesidad) de tener regulaciones sectoriales, como de hecho hoy existen. Su necesidad, sin embargo, debe estar determinada por una decisión de las mismas instituciones antimonopolios.

Para una apropiada definición del ámbito Paredes propone, además de la clara definición del objetivo antes mencionada, que la legislación establezca que las comisiones son competentes para conocer cualquier caso que tenga que ver con los efectos sobre la competencia (disposición de bienes), incluso en el caso que existan otras leyes que traten temas muy estrechamente relacionados. Por último, sin la necesidad de entregar un rango especial a la Ley Antimonopolios, todas las leyes sectoriales que traten o consideren materias de este orden debieran considerar a la Comisión Resolutiva como el ente que define las condiciones de mercado. Un criterio práctico de esta concepción es que cualquier caso que tenga que ver con materia de monopolios y competencia, debiera excluirse de una ley específica a menos que cuente con un fallo de la Comisión Antimonopolios que lo permita, como por ejemplo es el caso actual de la regulación de servicios distintos a la interconexión, en la telefonía.

El autor también propone incrementar la autonomía de la Fiscalía Nacional Económica. El Fiscal sería propuesto por el Presidente de la República, ratificado por el Senado por un período de seis años prorrogables y su eventual remoción no quedaría sujeta a las presiones políticas del momento. Sólo existiría una comisión y sus miembros serían seleccionados de tal forma que se garantizara su calidad técnica y su independencia. La propuesta también incluye la creación de una secretaría técnica especial para la comisión, lo que en la práctica le permitiría más independencia de la Fiscalía. Por último, se propone aumentar la transparencia mediante la emisión de informes con los fallos, procedimientos, doctrina derivada, todo lo cual ayudaría tanto a generar una mayor certeza jurídica como a someter el accionar del Fiscal y la comisión al escrutinio público.

Es interesante destacar que la proposición de Paredes, a diferencia de otras visiones sobre el tema, descarta la dedicación exclusiva y la remuneración de los comisionados.

III.2 Dos Sectores Claves para el Desarrollo: Electricidad y Telecomunicaciones

En el Capítulo 7 José Miguel Sánchez aborda las modificaciones que se deben hacer a los marcos reguladores, tanto del sector eléctrico como del de telecomunicaciones, para promover la competencia en estos dos sectores que, sin lugar a dudas, son cruciales para el desarrollo del país. Cabe destacar que si bien en su momento estas regulaciones fueron de punta, con el desarrollo de la tecnología muchos aspectos han ido quedando obsoletos, por lo que es necesario actualizarlos.

La mayor parte del capítulo se concentra en el tema eléctrico. Dado que en forma posterior al inicio de este trabajo el Ejecutivo presentó un proyecto de ley con una serie de modificaciones al reglamento eléctrico vigente, el análisis del capítulo se realiza a la luz de dicho proyecto de ley. Se parte haciendo una descripción y breve diagnóstico del mercado eléctrico en la actualidad, en el que se analizan algunos de los temas más polémicos en el funcionamiento de este mercado hoy en Chile como el CDEC (Centro de Despacho Económico de Carga), la competencia en generación, los peajes de transmisión, la necesidad de flexibilizar las señales de precio, y la integración vertical y concentración horizontal de las empresas eléctricas. El proyecto de ley se hace cargo de estos temas e introduce modificaciones sustanciales a la Ley Eléctrica que son analizadas a continuación en el capítulo.

Sánchez coincide con la orientación del proyecto en relación a avanzar a una institucionalidad en el mercado eléctrico en el cual las funciones de operador del sistema y la de administrador del mercado mayorista se realicen por instituciones independientes de los agentes que participan en dicho mercado, que en el caso del proyecto de ley serían el operador del sistema interconectado (OSIS) y la bolsa de energía. Sin embargo, a la luz de la evidencia internacional, el tema que ha probado ser crítico en cuanto a la bolsa de energía es el poder de mercado. De hecho, hay alguna evidencia que en la reciente crisis de California y también en Inglaterra, ha habido manipulación de precios por parte de los generadores. Cabe destacar que en ambos casos la concentración del mercado es muy inferior a la que hay en Chile. Por lo mismo, propone que previo a la creación de la bolsa de energía, se avance en cuanto a la profundización del mercado, hacia una mayor visibilidad por parte de los consumidores de los precios de escasez de forma que respondan ante cambios en los precios y hacia una mayor utilización de contratos libres de largo plazo.

En cuanto a la necesaria flexibilidad de precios que enfrentan los consumidores, cabe destacar que esta mitiga problemas de poder de mercado, ya que las firmas enfrentan una curva de demanda más elástica. El autor menciona distintas opciones para lograr la flexibilidad de precios.

Con el objetivo de lograr un mercado más profundo, el autor coincide con el proyecto de ley en cuanto a la ampliación del mercado de clientes libres al rebajar el límite de 2 MW de demanda. Bajo esta concepción, sostiene, no parece necesario mantener el precio de nudo para los clientes regulados. También comparte con el proyecto la introducción de un nuevo agente de mercado, los comercializadores, como instrumento para la profundización del mercado. Para que éstos existan así como para que los consumidores puedan acceder al mercado mayorista, es necesario establecer la distinción entre el papel de transportista que tiene el distribuidor de su rol de comercializador y establecer peajes de distribución para remunerarlo por el uso de su red. Una opción sería utilizar los valores agregados de distribución que determine la CNE para cada área típica de distribución. También ayudaría a lograr un mercado más profundo la interconexión de redes, el SIC con el SING o con Argentina y la reducción y simplificación de los procedimientos para la aprobación de los proyectos de generación.

Por último, Sánchez se muestra contrario a establecer en una ley sectorial límites de propiedad. Estima que dicho tema debiera ser resorte de la legislación antimonopolios.

En cuanto al sector telecomunicaciones, el autor propone modificar el mecanismo de asignación del espectro radioeléctrico de forma de maximizar la eficiencia económica, definida como la suma de los excedentes del productor más consumidor. Sostiene que en Chile las bases de licitación hasta el momento no se han hecho según este criterio. Como el cálculo de dichos excedente es difícil de realizar, y dado que sabemos que el excedente del consumidor y la eficiencia crecen, en general, al aumentar la competencia, se podría adoptar como criterio más operacional el fomentar la competencia y la entrada de firmas viables económicamente al mercado.

En segundo lugar se centra en el tema del acceso e interconexión de redes. Es sabido que el mercado de las telecomunicaciones no podrá ser verdaderamente competitivo si no existen las condiciones económicas y técnicas de interconexión que introduzcan decisiones eficientes de inversión y producción, tanto para los entrantes como para los operadores activos. A la luz de los problemas surgidos en Chile en los últimos años sugiere que se estudie el tema, aunque reconoce que no es de fácil solución.

III.3 Política Medio Ambiental para el Siglo XXI

En el Capítulo 8 Ricardo Katz y Gabriel del Fávoro sostienen que la actual legislación ambiental ha revelado capacidad para abordar problemas ambientales y ha entregado herramientas para generar un marco de estabilidad regulatoria. Sin perjuicio de esto estiman que es necesario desarrollar nuevos instrumentos de gestión ambiental pública. En particular se echa de menos el uso de instrumentos económicos en el manejo de los problemas ambientales. El énfasis está puesto en órdenes y controles que limitan la capacidad de gestión de los actores relevantes.

Una primera propuesta que realizan los autores y que estiman indispensable para avanzar en la gestión ambiental en Chile es la necesidad de redefinir operativamente medioambiente. La Ley de Bases del Medio Ambiente establece una definición tan general que permite a las autoridades de turno interpretarla y aplicarla discrecionalmente. La incertidumbre que ello genera y la imposibilidad de ir desarrollando una jurisprudencia hace que la gestión ambiental termine siendo extremadamente compleja. Los efectos positivos de una redefinición de lo ambiental se percibirían de inmediato en el Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA).

Respecto de este sistema los autores proponen que se precisen los criterios de entrada de proyectos al SEIA, lo que supone: introducir tipologías de proyectos, esquemas que traten más rápido y a menor costo proyectos repetitivos, definiciones específicas de los impactos que deben ser evaluados en los proyectos que modifican instrumentos de planificación urbana, incluir en el listado de actividades a evaluar las políticas y los planes gubernamentales que por su alcance tienen el potencial de generar impactos ambientales importantes. A esto se agrega la sugerencia de precisar más en el reglamento del SEIA los efectos, las características y las circunstancias que obligan a realizar un estudio de impacto ambiental, de modo de ir delimitando mejor los proyectos que sólo requieren declaración de impacto ambiental. Al mismo tiempo se sugiere expandir el seguro ambiental a estas declaraciones. En la misma línea de perfeccionar el SEIA se sugiere revisar la legislación referida a cada uno de los permisos sectoriales con relevancia ambiental de modo de objetivar los requerimientos particulares que se deben cumplir para la obtención de permisos. Sólo así se asegurará que el mecanismo de ventanilla única sea viable.

Las propuestas de Del Fávoro y Katz también se extienden al sistema de generación de normas de calidad ambiental y de emisión. Aquí las propuestas van en la dirección, por una parte, de priorizar las normas de calidad ambiental. Estas normas requieren de una discusión previa respecto

de los niveles de riesgo que son aceptables correr respecto de la salud de las personas y del cuidado de la naturaleza. Eso supone una discusión política que debe estar basada en análisis técnicos y económicos que incluyan a lo menos la situación real del contaminante que se requiere regular, las personas o recursos afectados y estimaciones preliminares de beneficios y costos involucrados. Respecto de las normas de emisión, los autores indican que éstas no deben ser dictadas si no existe una calidad ambiental objetivo a lograr, excepto en los casos de latencia o saturación. Si se dictan normas de emisión hay que asegurarse de que ellas no sean discriminatorias entre actividades. En ningún caso pueden dictarse sin una demostración de que significan mayores beneficios que costos. En este ámbito también proponen redefinir el alcance de las normas de referencia extranjeras.

En lo que se refiere al mejoramiento de los instrumentos de gestión ambiental los autores señalan que hay que modernizar la gama de instrumentos disponibles especialmente en el contexto de los planes de prevención y descontaminación introduciendo entre otros el congelamiento de emisiones, compensación o transacción entre distintos agentes y la utilización de impuestos a las emisiones. Por ejemplo, teniendo en cuenta que la ley actual exige una reducción porcentual igual para cada categoría de fuentes y que la reducciones de emisiones tienen costos muy distintos entre categorías y al interior de las mismas parece razonable implementar un sistema de compensación de emisiones entre distintas categorías. En la misma dirección, dado que el congelamiento de emisiones no tiene por qué significar un congelamiento de la actividad, se deben introducir mecanismos de mercado que permitan el crecimiento de las actividades siempre que ello no signifique incrementar las emisiones totales. En la misma línea los autores sugieren que se requieren modificaciones a los mecanismos de control de episodios de contaminación atmosférica. Al respecto plantean mayor transparencia en la información. Por ejemplo, señalan que el sistema de pronósticos de episodios de predicción de eventos se valida en rangos que no será utilizado, lo que tiende a sesgar la confiabilidad del modelo hacia concentraciones donde no se implementan medidas adicionales de control de emisiones. Por otra parte, dado que los episodios de alta contaminación son esperables, es recomendable que la autoridad comience a utilizar instrumentos que transformen la gestión de esos episodios en situaciones de régimen. Ello supone, entre otros aspectos, la definición de cantidad de emisiones a ser disminuida en cada tipo de episodio y durante qué período, clarificación de las fuentes involucradas en la emisión de los contaminantes a ser controlados y diseños de sistemas de licitación de cupos de emisión para distintos períodos atmosféricos.

Este capítulo termina con un análisis de la protección de flora y fauna silvestre. La mayor deficiencia en el ámbito ambiental se encontraría, en opinión de los autores, en este ámbito. No sólo carece de un estatuto jurídico apropiado y actualizado, sino que la información disponible es precaria. De aquí surge inmediatamente la primera tarea, esta es recolectar información de base y divulgación. Ello permitirá conceptualizar en forma global el sistema de protección de la flora y fauna silvestre chilena. Sólo así se podrá examinar la legislación vigente o la que se encuentra en trámite. Un primer aspecto general que se debe abordar es la distinción entre las normas dirigidas a la explotación sustentable de flora y fauna en el territorio nacional y aquellas que establecen la preservación de especies de flora y fauna silvestres. Una adecuada preservación de la flora y fauna requiere de mecanismos de coordinación en materia de aguas y suelos. De ahí que una propuesta complementaria consista en establecer estos mecanismos. Se deben definir, además, las tareas reguladoras, operativas y fiscalizadoras que se llevarán a cabo. Éstas, en opinión de Del Fávero y Katz, deben llevarse a cabo por tres organismos separados. Dado que en diversos tratados internacionales firmados por nuestro país existen normas para este ámbito, los autores proponen transformar en legislación interna dichas normas, única vía para que se traduzcan en conductas exigibles en nuestro país.

IV. POLITICA TRIBUTARIA, AHORRO Y MERCADO DE CAPITALES

IV.1 El Ahorro: Indispensable para Financiar el Crecimiento

En el Capítulo 9 Rodrigo Vergara hace propuestas concretas en materia de ahorro. Cabe destacar que un aumento en la tasa de ahorro es esencial para sostener un crecimiento más elevado sin incurrir en desequilibrios en las cuentas externas. Por cierto las propuestas también tendrían un efecto significativo en materia de productividad, lo que en sí mismo tiene un efecto positivo sobre el crecimiento.

El autor hace una propuesta de reforma tributaria que consiste en: a) reducir la tasa marginal máxima del impuesto a las personas a 20%, sin cambiar los tramos, b) reducir a 10% el impuesto sobre las utilidades reinvertidas de las empresas, c) aumentar a 20% el impuesto sobre las utilidades repartidas de las empresas, d) eliminar el artículo 57 bis de la Ley de Impuesto a la Renta, e) eliminar el reintegro simplificado a las exportaciones, f) estudiar la simplificación del impuesto a la renta, eliminando ciertas franquicias, beneficios y tratamientos distintos, muchos de los cuales pier-

den sentido con un sistema de impuesto a la renta con tasas relativamente bajas, como el aquí propuesto.

La diferencia entre esta propuesta y algunas otras es que definitivamente la aquí presentada es una reforma bastante más radical. No se trata simplemente bajar un punto por acá y compensarlo con otro punto por allá. Se estima que esta propuesta significa un salto positivo de gran importancia para la economía chilena. Cabe destacar que esta propuesta simplificaría en forma considerable el actual sistema tributario chileno, lo que en sí mismo es un impulso en la dirección de reducir la evasión.

El costo de la propuesta alcanza a 0,7% del PIB (unos US\$ 500 millones) si se hace en forma inmediata. Si se hace en forma escalonada en un período de tres años, el costo del primer año asciende a 0,3% del PIB y sube gradualmente hasta alcanzar el 0,6% del PIB en el tercer año. Debe destacarse que los parámetros utilizados en la estimación de este costo son bastante conservadores. Manteniendo el mismo criterio conservador no se hace supuesto alguno sobre el efecto reactivador y de reducción de la evasión que una propuesta como esta tendría. Por lo anterior, el costo antes mencionado está, muy probablemente, sobreestimado.

Para financiar dicho costo se plantean distintas opciones: a) hacerla en forma gradual, b) reducir el crecimiento del gasto público, c) relajar en forma transitoria la meta de superávit estructural de 1% del PIB, d) simplificación del impuesto a la renta mediante a eliminación de diversas franquicias, y e) aumento del IVA en un punto porcentual.

Vergara también propone otras medidas que tendrían un impacto positivo en el ahorro como: a) consolidar un aumento en el ahorro público mediante una definición más precisa de la medición del superávit estructural del gobierno central, b) sanear el balance del Banco Central mediante su capitalización. Para evitar que el problema de descapitalización se repita a futuro, se propone poner un límite al endeudamiento del instituto emisor, y c) obligación de los trabajadores independientes que paguen global complementario y a los que declaren en base a renta presunta, a cotizar en las AFP.

IV.2 Mercado de Capitales: Un Necesario Big-Bang para el Crecimiento

En el Capítulo 10 Patricio Arrau, partiendo de un diagnóstico de un mercado de capitales que hasta mediados de los 90 mostró gran dinamismo pero que ahora se le ve bastante deprimido, hace una propuesta que significa un reimpulso a un sector que es clave para el desarrollo del país. El punto central del autor es que se acabó el tiempo de las reformas gra-

duales para el mercado de capitales. Si se quiere tener éxito es necesario un “big-bang” financiero, esto es, un conjunto de medidas de desregulación del mercado, un fuerte golpe de campana que anuncie a todos los vientos un cambio de política financiera en Chile, que remueva el sopor de los actores nacionales e internacionales y que coloque de nuevo a Chile en la competencia seria para llegar a ser un centro financiero regional.

El autor identifica dos concepciones en la política económica que han contribuido al estancamiento del mercado de capitales: a) una política macroeconómica que ha significado restringir una efectiva apertura de capitales y así ha impedido una integración financiera con el resto del mundo; y b) un enfoque legal y de fiscalización que ha impedido la innovación y rápida adaptación de los actores e instituciones del mercado a las cambiantes condiciones. Luego, Arrau explica las razones por las cuales la liquidez de mercado está presentando una tendencia a la baja en los últimos años. Estas serían: (i) regulación inadecuada de los fondos de pensiones, (ii) poca representatividad de sectores importantes del PIB en el mercado accionario, (iii) la inexistencia de una industria de capital de riesgo, (iv) altos costos de registro que impiden que empresas medianas y pequeñas se listen en bolsa, (v) restricciones a inversionistas extranjeros por la política de control de capitales, (vi) el proceso de consolidación que se ha producido en distintas industrias y que ha concentrado los mercados, etc.

Antes de entregar sus propuestas específicas, Patricio Arrau sostiene que lo primero en esta materia es abandonar las concepciones de política antes mencionadas. De no hacerse, difícilmente se logrará dar un nuevo impulso al mercado de capitales.

Una primera propuesta de Arrau es la aplicación inmediata del régimen general de cambios de la Ley Orgánica del Banco Central. Esto significaría proceder con la liberalización cambiaria que contempla la ley del instituto emisor y que año a año se posterga sin justificaciones de peso.

En aquellas materias relacionadas con las Superintendencia de AFP y de Valores y Seguros (SVS), el autor propone una total revisión de las restricciones de portafolio que enfrentan los inversionistas institucionales. La regulación actual restringe la flexibilidad requerida para diversificar los fondos e incentiva el llamado efecto manada. Esto, a su vez, es una de las causas de la iliquidez de mercado. Las AFP también requieren de una fuerte desregulación, pero la obligatoriedad del sistema más las garantías estatales (pensión mínima) no aconsejan una liberalización total. Sin embargo, es importante acotar la parte obligatoria a lo mínimo necesario. Por ello, una tercera y clave propuesta es incentivar la competencia por los fondos de pensiones permitiendo a los afiliados disponer que sus fondos obligatorios

que excedan límites mínimos, junto a los fondos voluntarios del sistema de pensiones, puedan ser administrados por diversas instituciones con menor regulación. Ello permitiría diversificar y atomizar el manejo de los fondos de pensiones.

Para dar más posibilidades de financiamiento a empresas sin historia se debería descentralizar el sistema de registro de instrumentos. Hoy la SVS cumple el papel de garante de los instrumentos y da autorización previa a todos ellos. Si esto se dejara a las propias bolsas en forma de autorregulación, se podría crear bolsas donde empresas con menos o sin historia logren levantar fondos. Además, se propone modificar el concepto de oferta pública y permitir la oferta privada de instrumentos. Esto se lograría introduciendo la definición de “agente calificado”, el que accedería a instrumentos privados y no registrados.

El autor sostiene que, para un efectivo desarrollo del sector, es también necesario modificar ciertos aspectos tributarios. La venta corta, por ejemplo, hoy no se realiza por una interpretación equivocada que da a este tipo de operaciones el Servicio de Impuestos Internos (SII). Se sugiere modificar dicha interpretación. Asimismo, se propone eliminar el impuesto a las ganancias de capital para acciones que pagan primera categoría y que transan en bolsa, tanto para inversionistas residentes como para no residentes. Esta medida es necesaria para que el mercado chileno sea competitivo globalmente en un entorno en que nuestros vecinos y otros países emergentes no tienen este impuesto. En cuanto a las inversiones de personas, se propone homologar su tratamiento al de las empresas, mediante la aplicación de un impuesto único de 15% a las rentas de los instrumentos de ahorro, eliminar el concepto de habitualidad del SII y permitir arrastrar pérdidas a años posteriores.

Patricio Arrau concluye el artículo con otras proposiciones, como el perfeccionamiento del artículo 57 bis de la Ley del Impuesto a la Renta (asumiendo que se mantienen las elevadas tasas actuales de impuesto a las personas), eliminación de impuestos que afectan al mercado de capitales, introducción de incentivos tributarios a la industria de capital de riesgo y fortalecimiento de la infraestructura del sistema de pagos.

IV.3 La Banca: Hacia un Mayor Acceso al Crédito

En el capítulo final Christian Larraín sostiene que nuestro sistema bancario está en una buena posición de solvencia y profundidad cuando lo comparamos con otros países de la región. Sin embargo, al compararse con

centros financieros consolidados, aún hay una importante brecha que llenar. El desafío es, entonces, dar pasos adicionales en los campos de la eficiencia, profundidad y competitividad, tomando como referencia los estándares de plazas financieras desarrolladas.

Se sostiene que los objetivos estratégicos en esta área debieran ser: a) avanzar hacia una banca más profunda, con un fortalecimiento de su participación en el ámbito de las personas y de las pequeñas y microempresas (PEMI), b) mayor diversificación internacional, c) mayor transparencia, con estándares contables internacionalmente aceptados y con mayor información al mercado, d) ampliar el ámbito de negocios hacia áreas como pensiones y seguros, con una supervisión consolidada, y e) integración a los desafíos de la nueva economía e internet.

Existe una conjunción de factores de mercado y regulatorios que dificultan una mayor cobertura del crédito bancario a la PEMI, entre los que cabe destacar la ausencia de bancos de nicho, las restricciones impuestas por la tasa máxima convencional (TMC) y lo inadecuado de la normativa de provisiones para este segmento de crédito. Ante esto, Larraín propone eliminar la TMC, aceptar facturas como instrumento válido de garantía y modificar el régimen de provisiones, dando mayor facilidad para el uso de técnicas tipo *credit scoring* u otros modelos para reconocer la especificidad de la PEMI.

En materias de créditos de consumo se observa en el último tiempo una tendencia preocupante a la disminución del acceso al crédito bancario de los sectores medios y bajos. El autor identifica distintos aspectos regulatorios que estarían detrás de esta tendencia. La TMC constituiría una limitante en este caso, por lo que su eliminación se justifica también por este tema. Asimismo, se propone modificar la Ley de Cobranza Extrajudicial, cambiar la normativa de provisiones, dando flexibilidad para desarrollar modelos específicos, eliminar las restricciones para cobrar comisiones e incrementar los requerimientos de transparencia.

La regulación y supervisión bancaria no han privilegiado hasta ahora la internacionalización de la banca. Aunque esto ha empezado a cambiar en los últimos años aún persisten una serie de normativas que limitan dicha internacionalización. Es importante destacar que esta es clave no sólo por razones de negocios sino también como forma de diversificar el riesgo. Para avanzar en este sentido se propone, entre otros, revisar los requerimientos de capital en que para ciertas actividades externas en Chile son incluso más elevados que la norma de Basilea, aumentar los límites para invertir en el exterior y revisar la norma relativa a los impuestos sobre los intereses pagados al exterior, que implican una exportación de tributos.

En este camino de internacionalización es imprescindible que los estándares contables permitan las comparaciones a nivel global. Las recomendaciones en esta área incluyen el mejorar la apertura y detalle de los estados financieros publicados, cerrar la brecha con los estándares contables de EE.UU. y simplificar los requerimientos de información a los bancos.

A continuación el autor se concentra en lo relativo a los conglomerados financieros, que en Chile son una realidad, pero que en la legislación no se reconocen como tales. Este tema, el más importante en el que Chile no está acorde con las pautas de Basilea, debe ser tratado a la brevedad. Muchos países de la región han avanzado en este punto dejando a nuestro país en una situación relativa desmedrada. Se propone, en términos generales, reconocer la figura de conglomerado financiero en la supervisión, permitir a los bancos entrar en el negocio de las AFP y en el de seguros y permitir el aprovechamiento de sinergias entre los distintos componentes del conglomerado.

Por último, Christian Larraín aborda el tema de la banca por internet. Existe consenso en que internet revolucionará el negocio bancario, dado que ofrece al consumidor un tremendo potencial de conveniencia y capacidad de elección. Existen diversas modalidades a través de las cuales los bancos se han aproximado a internet: mediante un portal que entrega información, mediante la interacción con el cliente (por ejemplo, en el manejo de cuentas) y por la vía transaccional. La versión más avanzada de banca transaccional es la banca virtual. El problema es que la normativa actual en Chile no se ha puesto en el caso de que sea necesario regular un banco por internet. Tal es así que, aunque en teoría un banco por internet podría instalarse, en la práctica la regulación existente lo haría poco rentable. Para avanzar en esta dirección el autor propone moverse rápido en el reconocimiento de la firma electrónica, permitir que un banco haga sus provisiones en base a modelos específicos, eliminar las restricciones a alianzas estratégicas para promocionar productos, permitir que un banco pueda actuar como portal a través del cual se pueda acceder a otros negocios no financieros y cobrar comisiones por ello, y diseñar un formato para autorizar bancos por internet.

Referencias Bibliográficas

- Barro, R. (1999), "Determinants of Economic Growth: Implications of the Global Evidence for Chile", *Cuadernos de Economía*, Año 36 N°107. Abril.
- Beyer, H. (1997), "Diferencias Observadas en el Crecimiento de la Productividad Total de los Factores en el Sector Manufacturero Chileno", en F. Morandé y R. Vergara editores, *Análisis Empírico del Crecimiento en Chile*, Centro de Estudios Públicos e ILADES/Georgetown University, Santiago, Chile.
- De Gregorio, J., y J. W. Lee (1999), "Economic Growth in Latin America: Sources and Prospects", Documento de Trabajo N° 66, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- Edwards, S. (2001), "Will Information Technology Save Latin America?", trabajo presentado en el seminario "Nueva Economía y Flujos de Capital" organizado por BBVA en Santiago, 20 de marzo.
- Hachette, D. (2000), "Privatizaciones: Reforma Estructural pero Inconclusa", en F. Larraín y R. Vergara editores, *La Transformación Económica de Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, Chile.
- Larraín, F., y R. Vergara (2000), *La Transformación Económica de Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, Chile.
- Maddison, A. (1996), "Macroeconomic Accounts for European Countries", en B. van Ark y N. Crafts editores, *Quantitative Aspects of Postwar European Economic Growth*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rojas, P., E. López y S. Jiménez (1997), "Determinantes de Crecimiento y una Estimación de Producto Potencial en Chile: el Rol del Comercio Internacional", en F. Morandé y R. Vergara editores, *Análisis Empírico del Crecimiento en Chile*, Centro de Estudios Públicos e ILADES/Georgetown University, Santiago, Chile.





Parte 1

Política Social



Capítulo 2

Propuestas Necesarias Para el Sector Salud

Harald Beyer

Ingeniero Comercial, Universidad de Chile.

Candidato a Doctor en Economía de la Universidad de California, Los Angeles.

Investigador y Coordinador Académico del Centro de Estudios Públicos.

Email: *hbeyer@cepchile.cl*

I. INTRODUCCIÓN

Los indicadores que tradicionalmente se emplean para evaluar las políticas de salud en un país dejan a Chile en un muy buen pie. La tasa de mortalidad infantil no supera los 11 por mil, la expectativa de vida al nacer se empina a los 75 años, la desnutrición infantil prácticamente no existe, casi el 100% de los partos son atendidos profesionalmente. Por estas razones, entre otras, Chile aparece muy adelante en los índices de desarrollo humano a pesar de que su ingreso per cápita aún no supera los US\$ 5.000. Por otra parte, difícilmente se puede sostener que los chilenos, aun los más pobres, no acceden a una atención de salud. Se podrá discutir la oportunidad o la calidad, pero el acceso no está en discusión. Crecientemente, y a pesar de las profundas reformas llevadas a cabo en las últimas décadas¹, hay una insatisfacción compartida en vastos sectores con el sistema de salud chileno. De ahí que en los últimos años se haya planteado con distintos énfasis la necesidad de llevar a cabo una reforma profunda en nuestro sistema de salud. Se está lejos, sin embargo, de alcanzar consensos en estas reformas, especialmente en el nivel político².

Más allá de las políticas específicas probablemente hay algunos elementos o principios generales sobre los cuales puede construirse una base de acuerdo más amplia para una reforma de la salud en Chile. El primero de estos elementos es la eficiencia en el gasto de los recursos públicos. El gasto público en salud se multiplicó 2,4 veces en los 90. El aporte fiscal lo hizo en el mismo período en 3,1 veces. El esfuerzo es inmenso y, por lo tanto, debemos velar que esos recursos se estén empleando bien. Ello supone preguntarnos si las instituciones, los incentivos y las regulaciones actualmente existentes apuntan en esa dirección. Un segundo principio que oriente las reformas debe velar por la transparencia de los sistemas público y privado de salud. Los derechos, las coberturas, los subsidios, entre otros muchos aspectos, en uno y otro sistema, deben estar claramente especificados.

Una integración razonable de ambos subsistemas es un elemento a la que una reforma de salud no puede renunciar. Un sistema dual no es bueno, tanto por razones de eficiencia como de equidad. Un cuarto elemento que debe reconocer toda reforma es que se debe aspirar a un plan

¹ Para un análisis de esas reformas véase, por ejemplo, Aedo (2000), Larrañaga (1999) y Miranda (1990).

² En el nivel técnico estos consensos son crecientes. Véase, por ejemplo, la propuesta del Grupo Multidisciplinario de Salud.

básico de salud equivalente para todos los chilenos sin que ello impida que aquellos que deseen hacerlo puedan adquirir planes que estén por sobre ese plan básico. Sólo así se asegura en salud la igualdad de oportunidades. Un quinto principio orientador es que los planes de salud puedan ser provistos competitivamente, lo que evita conductas monopólicas que perjudiquen a los ciudadanos. Este principio asegura que exista elección y que los ciudadanos no sean sometidos a sólo una opción. Un sexto elemento que debe contener la reforma es que no se debe permitir la discriminación por edad, sexo o riesgo médico de los beneficiarios. Sólo así se garantiza que las personas accedan a los planes de salud deseados. Por supuesto, esto no impide a los aseguradores ajustar sus primas a los riesgos percibidos. Finalmente, un elemento que no se puede descuidar es que el Ministerio de Salud tiene un papel en la provisión de bienes públicos y en la supervisión de los “compradores” y “vendedores” de salud que no se puede descuidar y que más bien se debe fortalecer. Eso supone un ministerio activo que vela por los intereses de los ciudadanos sin discriminar entre instituciones públicas o privadas.

Creemos que las propuestas que se planteen más adelante respetan estos principios generales. En los últimos años muchas instituciones o personas han estado pensando el sistema de la salud en Chile. Esos planteamientos han influido en el desarrollo de este trabajo³, aunque las propuestas específicas y énfasis que aquí se plantean responden a mi lectura de los antecedentes. En este sentido la próxima sección presenta un panorama general del sector de la salud en Chile. El objetivo no es hacer un diagnóstico del sistema de salud chileno sino presentar antecedentes y pequeños análisis de los mismos que ayudarán a ir delineando las propuestas que haremos en la tercera sección. Ahí se opta por plantear sugerencias muy específicas, planteando apenas parcialmente su justificación. Seguimos esta estrategia porque estimamos que precisamente de la sección 2 se desprende la necesidad de llevar adelante dichas propuestas. La última sección concluye con un cuadro que resume las propuestas principales de este trabajo.

II. UNA MIRADA PRELIMINAR AL SECTOR

La actual estructura del sistema de salud chileno fue establecida en sus aspectos medulares en 1981 y opera sobre la base de servicios y segu-

³ Específicamente las propuestas del Grupo Multidisciplinario de la Salud (1999), Aedo y Sapelli (1999) y Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza.

ros públicos y privados. Los beneficiarios se agrupan en dos subsistemas de salud. El más importante, en número, es el sistema público de salud (incluidas las instituciones que atienden al personal de las FF.AA. y de Orden), del cual dependen dos tercios de los 15,3 millones de chilenos. Este grupo está en el Fondo Nacional de Salud (Fonasa), servicio dependiente del Ministerio de Salud⁴, que coordina la demanda de salud de sus afiliados y se encarga de cancelar las atenciones recibidas por estos a los proveedores de salud. Para estos propósitos, Fonasa recauda las contribuciones de sus afiliados y el aporte fiscal que el Estado realiza en salud. Este es un fondo solidario con escasa transparencia en el sentido que los subsidios implícitos (positivos o negativos) no están demasiado claros.

El sistema público de salud también cuenta con una serie de proveedores de salud que se agrupan en 28 servicios de salud (más el Servicio de Salud del Ambiente) dando origen a una red de 192 hospitales de diversa complejidad y que están a cargo de las atenciones secundarias y terciarias. Esta estructura se complementa con una red de atención primaria compuesta por una red de poco más de 1.618 consultorios y postas rurales (1.106). La gran mayoría está en manos de las municipalidades. Los servicios de salud mantienen la supervisión técnica sobre estos consultorios pero no intervienen en su administración. Un total de 166 consultorios dependen de los servicios de salud. Las personas que están en Fonasa pueden elegir atenderse por dos modalidades. La institucional que permite el acceso a los consultorios de atención primaria en el caso de las enfermedades de menor complejidad y a los hospitales públicos en los casos de mayor complejidad. También existe la modalidad de libre elección que le permite a los beneficiarios de Fonasa acceder a una red de proveedores privados asociados a Fonasa. Esta modalidad la pueden emplear sólo los trabajadores que cotizan en Fonasa⁵. Los afiliados a Fonasa que tengan ingresos superiores al salario mínimo deben cancelar copagos en magnitudes proporcionales a su ingreso.

El segundo subsistema lo componen las instituciones previsionales de salud (Isapre). Éstas son instituciones privadas especializadas⁶ que ofrecen un “seguro de salud” a sus poco más de 3,3 millones de beneficiarios.

⁴ El personal de las Fuerzas Armadas, sus familias y los jubilados están adscritos a su propio sistema.

⁵ Un grupo importante de los beneficiarios de Fonasa son indigentes. Es decir, son personas no asalariadas de bajos ingresos. El hecho de que las personas con ingresos superiores al mínimo (los llamados grupos C y D) deban realizar un copago en la modalidad institucional puede provocar una subdeclaración de ingresos.

⁶ En este sentido no son aseguradoras.

El sistema está construido sobre la base de primas individuales⁷ y la libre elección de sus afiliados. Otro 12% de chilenos afirma satisfacer sus necesidades de salud en forma particular y no están registrados ni en una Isapre ni en Fonasa⁸.

En este marco, el Ministerio de Salud no sólo está a cargo de la regulación y la supervisión del sistema⁹, sino que ejerce un papel activo representando a “compradores” de salud, los afiliados a Fonasa, y simultáneamente a “vendedores” de salud, los hospitales públicos. Además ejerce, a través de la Superintendencia de Isapre, una supervisión específica sobre los “competidores” de Fonasa. No cabe duda que la posibilidad de conflictos de intereses en ambas dimensiones es una posibilidad latente.

La piedra angular del sistema de salud chileno es la cotización del 7% del ingreso para salud. Este porcentaje lo pagan todos los asalariados y jubilados con un tope de UF 60 (unos US\$ 1.650). Durante el año 2000 las personas tuvieron la posibilidad de contratar su plan de salud en una de las 17 instituciones de salud previsional abiertas (las Isapre) o en el Fondo Nacional de Salud (Fonasa)¹⁰.

Ambos subsistemas operan con racionalidades muy distintas. En Fonasa no hay ninguna relación entre lo que se contribuye al sistema y lo que se recibe del mismo. La cobertura no está bien definida y los derechos de las personas están muy diluidos. Por ejemplo, una persona que requiere de una intervención quirúrgica no puede predecir el momento en el que ésta se realizará. En el caso de las Isapre, en cambio, los contratos están claramente precisados. Por otra parte, las primas de los seguros ofrecidos por estas instituciones privadas reflejan generalmente el riesgo de los beneficiarios que los contratan, aunque de una manera imperfecta al contemplar las primas sólo ajustes por edad, sexo y número de cargas. Pero, además, las Isapre pueden negar la venta de uno de sus planes. Así tienen la posibilidad cierta de discriminar por riesgo. Los planes de salud de las Isapre han contemplado tradicionalmente un beneficio máximo por evento, lo que en la práctica hace difícil que las familias puedan enfrentar las enfermedades catastróficas¹¹.

⁷ Hay contratos colectivos que se han establecido voluntariamente entre los trabajadores de una empresa y una Isapre, pero no hay mayor información sobre ellos.

⁸ Cifras estimadas a partir de los Boletines Estadísticos de Fonasa.

⁹ Para mayores detalles del actual sistema de salud y las reformas de los últimos años véase Aedo (2000).

¹⁰ Existen, además, nueve Isapre cerradas a las que acceden sólo los trabajadores de determinadas empresas.

¹¹ Díaz *et. al.* (1995) muestran que en el sistema privado de salud la proporción del copago crece con el costo del tratamiento del enfermo.

Recientemente las Isapre decidieron ofrecer seguros catastróficos que, sin embargo, han sido impugnados judicialmente por el Colegio Médico argumentando que son demasiado restrictivos, implican costos adicionales para los cotizantes y son de carácter cerrado; esto es, no permiten la elección de los proveedores. Aunque en principio estas críticas carecen de sentido, los seguros catastróficos ofrecidos efectivamente tienen características peculiares que sugieren que éstos fueron diseñados principalmente para salir al paso de las críticas que se le hacían al sistema¹². Diversas hipótesis se han planteado para explicar la ausencia de una cobertura catastrófica en las Isapre¹³. Entre éstas destacan que la población que se atendería en las instituciones privadas es de bajo riesgo.

A esta realidad puede agregarse que Fonasa es, en la práctica, una institución aseguradora de último recurso. De hecho, no cobra primas según el riesgo de sus pacientes y menos tiene períodos de exclusión. En este contexto a los afiliados de las Isapre les conviene recuperar su cotización obligatoria de 7% a través de un reembolso significativo en consultas y procedimientos de bajo costo. Una segunda línea de argumentación complementaria con la anterior plantea que como las Isapre están imposibilitadas de ajustar las primas al riesgo médico de las personas utilizan la política alternativa de establecer reembolsos máximos en cada evento médico. Por esto no deja de ser interesante que en Chile aparentemente hay un sesgo de selección en la decisión de asegurarse en el sector privado. Las personas con un peor estado de salud se afiliarían con una probabilidad más alta al sistema privado de salud (Sanhueza y Ruiz-Tagle, 1999).

Más allá de estas observaciones, no cabe duda que existe la percepción bastante arraigada de que el sistema privado tiene dificultades para ofrecer una cobertura aceptable a sus beneficiarios en caso de eventos catastróficos. Un aspecto de naturaleza distinta, aunque se tiende a confundir en el debate, es aquel que tiene que ver con la cobertura de la tercera edad. El seguro de salud, tal como está diseñado en la actualidad, es contingente a los eventos médicos y no contiene elementos de ahorro. De ahí que naturalmente deba ajustarse con la edad de los beneficiarios. Por un lado, la probabilidad de tener eventos médicos crece con la edad de las personas y, por otro, el costo de los eventos médicos que sufren los adultos mayores tienden a incrementarse. La única forma de financiar el mayor gasto

¹² En particular es extraño que éstos, en general, se hayan agregado a los planes actualmente existentes sin “sacrificar” algunos de los beneficios existentes en los planes contratados.

¹³ Véase Larrañaga (1999) y Díaz *et. al.* (1995) entre otros.

esperado es elevando la prima de los seguros. Fonasa, en cambio, es un fondo solidario que no ajusta sus primas manteniéndolas en un 7% de los ingresos, independientemente de la edad de los beneficiarios. Se redistribuye así desde los más jóvenes a los más viejos.

El ajuste de primas que ocurre en el sistema privado lleva, entonces, a un traslado al sistema público. Por ello, en las Isapre apenas un 4,5% de los beneficiarios son mayores de 60 años, lo que contrasta con el 11% de chilenos que supera esa edad. El ajuste de primas indudablemente que afecta la “legitimidad” del sistema privado, principalmente porque Fonasa no es “sensible” a los mayores gastos esperados en salud de los adultos mayores. Pero ello no hace necesariamente de esta situación un problema mayor.

Puesto en otros términos, si Fonasa ajustase sus primas al mayor gasto esperado de los adultos mayores, ¿se generaría un problema serio en el sistema de salud chileno? La evidencia no aparece apuntar en esta dirección. Ello a pesar de que el gasto médico individual de los mayores sería 3,4 veces superior al gasto promedio de los individuos entre 18 y 44 años¹⁴. En efecto, las simulaciones realizadas por Fischer, Mizala y Romaguera (1998) sugieren que para gran parte de la población los mayores gastos médicos no serían un problema, entendido éste como una caída en el ingreso per cápita neto de salud superior a un 30%. Los más jóvenes de menos educación podrían tener problemas si la rentabilidad del fondo de pensiones durante su vida activa es inferior al 6%, pero siendo estos problemas acotados no parecería razonable tratar de lidiar con ellos.

Como señalábamos más arriba la base del sistema de salud público chileno es la cotización del 7% de los ingresos. Ésta es una herencia del antiguo sistema previsional que rigió en Chile hasta 1981. Pero claramente no tiene ningún sentido. Por ejemplo, ¿por qué las personas están obligadas a asegurarse por un porcentaje de su ingreso en el sistema privado cuando éste no responde a una lógica redistributiva? El costo del seguro médico para una persona no depende de su ingreso a menos que se sostenga la descabellada tesis de que a mayor ingreso mayor es el riesgo médico de las personas. La contribución en función de los ingresos puede, además, ser ineficiente. Por una parte presenta la necesidad de multiplicar planes que se acomoden a los ingresos de cada persona más que a sus necesidades médicas reales. De hecho, habrían alrededor de 8.800 planes de salud en el sistema privado (Larrañaga, 1999), los que con seguridad se ajustan constantemente a los cambios de ingreso de las personas. Pero ello

¹⁴ Los datos provienen de Fischer *et. al.* (1998).

también le resta transparencia al sistema. La asimetría de información respecto de los planes entre aseguradores y afiliados lleva a que los últimos rara vez conozcan los alcances exactos de los planes contratados.

Por otra parte, como hay una obligación legal de asegurarse la autoridad debería estar interesada en que se privilegien ciertas dimensiones en la competencia que naturalmente se desarrollara en un sistema como el chileno. Pero en el contexto actual, la competencia entre Isapre no necesariamente se dará en las dimensiones pertinentes. Si las cotizaciones de una persona o del grupo familiar son superiores a sus gastos médicos esperados, las Isapre competirán por atraerlo ofreciéndoles beneficios “superfluos” (Larrañaga, 1999). En la misma línea se puede señalar que si bien las personas no pueden evitar cotizar un 7% sí “pueden pedir el dinero de vuelta” a través de una alta cobertura de eventos que tienen una alta probabilidad de ocurrencia como consultas médicas y exámenes de laboratorio. Pero en este caso la cobertura de los eventos médicos mayores se verá perjudicada. De aquí se desprende la necesidad de redefinir la contribución de salud en términos de un beneficio preciso que, por una parte, evite el sobreaseguro de las personas y, por otra, asegure la cobertura deseada por las autoridades¹⁵.

La contribución en función de los ingresos y específicamente la posibilidad de un “seguro excesivo” seguramente amplifica la segregación que existiría entre ambos sistemas. Las inversiones del sistema privado reflejarían el hecho de que las contribuciones de los afiliados crecen con el ingreso. Probablemente en un mercado pequeño como el nuestro la infraestructura y planes resultantes serán demasiado caros para las familias de menos ingresos, lo que hará más difícil acomodar las demandas de salud de esos grupos. En cambio, esta acomodación se facilitaría si la atención de salud estuviese pensada no en términos del ingreso de los afiliados, sino en términos de un seguro médico básico. Cualesquiera que sean las causas¹⁶, tenemos dos subsistemas de salud claramente distinguibles. La segregación que de aquí surge es una de las principales críticas que se le hacen al sistema de salud chileno¹⁷. Las diferencias en la capacidad de pago de las personas no sólo se traduce en diferencias de gasto importante, sino que en la agrupación de los beneficiarios de uno y otro subsistema en nichos

¹⁵ Se entiende esto último en el sentido de que se impone coercitivamente la necesidad de contratar salud.

¹⁶ Que Fonasa funcione con un criterio redistributivo también ayuda a esta segregación.

¹⁷ Véase, por ejemplo, los argumentos en Celedón y Oyarzo (1998).

institucionales sin mayor relación entre ellos¹⁸. Por si a estas alturas no está todavía demasiado claro, los más acomodados contratarían su atención de salud con las Isapre y los menos acomodados se verían obligados a hacerlo con las instituciones del sector público. Que este “arreglo” se traduce en diferencias de gasto significativos entre las personas de uno u otro sistema queda en evidencia en el Cuadro 1.

CUADRO 1 GASTO POR BENEFICIARIO (\$ 2000)¹⁹

	Isapre	Sistema Público
1994	103.935	71.447
1995	108.428	79.703
1996	118.183	87.282
1997	129.335	93.708
1998	142.749	96.965
1999	155.961	99.384

Fuente: Elaborado a base de Boletines Estadísticos de Fonasa y Series Estadísticas de la Superintendencia de Isapres.

Las diferencias de gasto saltan a la vista. Son inferiores, sin embargo, a las que existían a comienzos de la década de los 90. Por ejemplo, en 1991 el gasto por beneficiario en el sistema público alcanzaba a \$ 42.795 y en las Isapre a \$ 96.227 (ambas cifras en pesos promedios del año 2000)²⁰. Las diferencias de gasto en términos proporcionales son menores en el bienio 1995-96, en el cual el gasto por beneficiario en las Isapres supera en un 36% al gasto por beneficiario en el sistema público de salud, muy por debajo del 125% de 1991. En este fenómeno no sólo influye el aumento en el gasto público en salud (Cuadro 2), sino que también la evolución de los beneficiarios en uno y otro subsistema (Cuadro 3)²¹. En efecto,

¹⁸ Si se sigue esta definición históricamente ha existido segregación en Chile. No sólo de ingresos sino que antes de las reformas de 1981 según organización social. Los empleados, por ejemplo, tenían un sistema de salud distinto a los obreros.

¹⁹ En el caso de las Isapre se excluye el gasto de administración y ventas del cálculo porque no corresponde en estricto rigor a gastos relacionados con la salud de los pacientes. En el caso del sistema público se excluye los gastos administrativos de Fonasa, los gastos en bienes públicos (incluido el Programa Nacional de Alimentación Complementaria) y los gastos centralizados en instituciones como la Subsecretaría de Salud o el Instituto de Salud Pública.

²⁰ Elaboración propia a base de estadísticas de Fonasa y Superintendencia de Isapres.

²¹ Las cifras de gasto público empleadas en el Cuadro 2 son algo distintas de las utilizadas para calcular el gasto por beneficiario del Cuadro 1. Por ejemplo, al descomponer por tipo de gasto la categoría de personal no distingue entre aquellos funcionarios que desempeñan labores administrativas de los que realizan labores propiamente médicas.

en los años señalados se consolida una reducción importante en el número de beneficiarios del sistema público de salud que respecto de 1990 alcanza a un millón de personas, las que se inclinaron fundamentalmente por dejar en manos de las Isapre su provisión de salud u optaron, en menor medida, por atenderse privadamente²².

CUADRO 2 EVOLUCIÓN Y COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN SALUD²³
(MILLONES \$ 2000 Y PORCENTAJES)

	1990	1992	1994	1996	1998	1999
Personal	37,1%	37,0%	42,7%	43,5%	43,3%	43,2%
Bienes y servicios	31,1%	29,1%	27,8%	29,1%	28,5%	29,3%
Libre elección	14,9%	13,2%	12,4%	12,3%	14,1%	14,4%
PNAC	8,9%	7,6%	4,8%	4,2%	2,8%	2,3%
Incapacidad laboral	5,7%	3,6%	3,2%	3,6%	6,1%	6,5%
Inversión	2,3%	9,5%	9,1%	7,3%	5,2%	4,4%
Gasto total	408.333	557.493	697.215	822.195	944.248	983.942

Fuente: Elaborado a base de Boletines Estadísticos Fonasa.

CUADRO 3 BENEFICIARIOS SEGÚN SUBSISTEMA DE SALUD
(Millones de personas)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Fonasa	9,73	9,41	8,79	8,54	8,64	8,64	8,67	8,75	9,14	9,40
Isapre	2,11	2,57	3,00	3,43	3,67	3,76	3,81	3,88	3,68	3,32
Otros	1,37	1,45	1,87	1,91	1,79	1,91	2,03	2,09	2,10	2,39

Fuente: Fonasa, Boletín Estadístico 1998 – 1999.

²² Otros comprende al personal de las Fuerzas Armadas y sus cargas. Su número aparentemente no ha experimentado variaciones importantes en el período. Los cambios, entonces, obedecerían fundamentalmente a un aumento en las personas que se atienden privadamente.

²³ El gasto considerado es aquel representado por los componentes señalados. Se excluye algunos gastos en bienes públicos y en la administración central del sector público de salud.

Estos cambios fueron acompañados de incrementos reales anuales de 12,4% en el gasto público en salud entre 1990 y 1996. Ambos fenómenos contribuyeron a reducir la brecha de gasto que separaba a ambos subsistemas. Esta tendencia se revirtió parcialmente en los años siguientes. Por una parte, el ritmo de crecimiento del gasto público en salud se redujo alcanzando a un 6,2% real anual entre 1996 y 1999. Paralelamente se revirtió la caída en el número de beneficiarios del sistema público de salud elevándose su número en 730.000 en el lapso de 3 años. Aquí no cabe duda que ha influido la desaceleración económica de fines de los 90, pero también una crítica creciente desde el sector público y de los gremios de la salud al sistema privado de salud. A esto se une una política de precios de la “aseguradora pública” (Fonasa) que guarda escasa relación con el riesgo y costo que le significa la población atendida (Aedo y Sapelli, 1999). En efecto, Fonasa cobra un 7% a sus afiliados independientemente del gasto esperado en salud que estos le signifiquen. Algo que las instituciones del sector privado no pueden hacer. Por supuesto, Fonasa no es insensible a la brecha entre cotizaciones y costos que su estrategia significa. Pero como no ajusta las primas termina exigiendo altos copagos en la modalidad libre elección que obliga a las personas a atenderse en la modalidad institucional. En esta modalidad operan como mecanismo de contención de costos las listas de espera.

El traslado de beneficiarios tiene impactos significativos en las diferencias de gasto entre subsistemas. Estos son, en general, de ingresos medios y contratan en el sistema privado planes de un costo promedio inferior al del resto de los beneficiarios de ese sistema. Por consiguiente, su retiro eleva el gasto promedio del subsistema privado. Su aporte al subsistema público, por otra parte, tiende a ser inferior a lo que ese sistema gasta en ese beneficiario reduciendo así el gasto promedio en este subsistema.

Aunque el sistema de Isapre es la opción mayoritaria sólo en los grupos de altos ingresos una proporción creciente de hogares de menores ingresos eligió en los 90 estas instituciones para satisfacer su demanda por atención de salud. Esta evolución sugiere una demanda latente que no se manifiesta en su totalidad, porque el subsidio implícito por beneficiario del subsistema público está atado a la oferta que ese propio subsistema provee. Que una proporción creciente de sectores medios se está incorporando al subsistema privado queda en evidencia en el Cuadro 4. La supuesta falta de equidad, entonces, no está sólo influida por las diferencias de ingreso de los participantes en uno y otro sistema, sino que también por la forma que se organiza institucional y financieramente el sector público. Un subsidio bien diseñado, sin embargo, no debería estar atado a la elección

CUADRO 4 BENEFICIARIOS POR QUINTIL DE INGRESOS

	Sistema público		Isapre		Otros	
	1990	1998	1990	1998	1990	1998
1	84,5	86,9	2,5	2,0	13,0	9,1
2	80,5	73,9	5,4	13,2	14,1	12,9
3	71,3	62,4	11,1	21,3	17,6	16,3
4	58,6	27,1	22,3	33,0	19,1	19,9
5	37,2	26,0	24,0	55,4	18,8	18,6
Total	68,7	61,8	15,1	23,1	16,2	15,1

Fuente: Ministerio de Planificación Nacional.

del individuo respecto de la organización de salud con la que se quiere atender. Esta ausencia de “portabilidad” en el subsidio lleva, además, a una falta de contacto entre los subsistemas público y privado.

Este fenómeno, además de contribuir a la supuesta falta de equidad del sistema de salud chilena, tiene impactos sobre la eficiencia del sistema y sobre la “actitud reguladora” de las autoridades de la salud nacional. Respecto del primer aspecto cabe decir que se pueden desaprovechar economías de escala importantes, duplicando inversiones que una mayor relación o competencia entre los subsistemas evitaría. Se incurre, entonces, en una salud más costosa de la que sería estrictamente necesaria. Una prueba concreta de lo que estamos señalando es que se ha estimado que en Chile sobrarían alrededor de 16.000 camas hospitalarias²⁴. La necesidad de establecer puentes entre ambos subsectores es evidente. Pero ello no pasa necesariamente por fusionar o uniformar ambos sistemas. Más bien supone una separación entre proveedores y compradores de salud que ofrezcan y comprendan un continuo de soluciones de salud para distintos grupos de población.

Respecto de la actitud reguladora de las autoridades de salud no cabe duda que la actual organización pública genera un conflicto de intereses en dichas autoridades. Son simultáneamente “compradores” de salud, a través del Fonasa, para los beneficiarios de la salud pública y “proveedores” directos de salud a través de los hospitales e indirectos a través de los consultorios de atención primaria²⁵. Los profesionales de la salud que laboran

²⁴ Tal sería la conclusión a la que habría llegado un estudio de la Universidad de Chile, citado en Caviedes (2000).

²⁵ Salvo los consultorios dependientes de los Servicios de Salud Central Metropolitano y Aysén, los consultorios de atención primaria se encuentran en manos de las municipa-

en los hospitales y consultorios han logrado organizarse sindicalmente muy bien y ejercen una presión significativa hacia las autoridades. Los beneficiarios, en cambio, no tienen organizaciones independientes que los representen adecuadamente. Esta asimetría lleva a que la autoridad en la práctica no tome el papel de defensor de los intereses de los beneficiarios de Fonasa. Ese papel sí lo adopta en el caso de los beneficiarios del sistema privado de salud. No hay en este caso conflictos visibles de interés²⁶.

Todo ello lleva a que los controles sobre los proveedores públicos de salud sean relativamente laxos por lo que no debe extrañar, entonces, la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas en los hospitales públicos y la persistencia de presupuestos “blandos”. A ello se une el nombramiento “político” de los directores de los servicios de salud y de los directores de los hospitales públicos. Por último, existen rigideces laborales significativas que impiden una administración adecuada de los hospitales y consultorios.

La ausencia de competencia y la escasa rendición de cuentas en el sistema público afectan la eficiencia de las instituciones públicas de salud. La modalidad de libre elección es apenas un freno parcial a esta posibilidad, especialmente en el tratamiento de problemas médicos más complejos. El alto copago que, en estos casos, genera para sus beneficiarios hace de la modalidad institucional la única alternativa real. Ello significa depender de los hospitales del sector público. Por ello no debe extrañar que la modalidad de libre elección represente menos del 20% de los desembolsos del sistema público, aun cuando dos tercios de los beneficiarios del sistema público tienen derecho al uso de esta modalidad. Que la eficiencia del sector público deja mucho que desear queda en evidencia en el Cuadro 5.

El gasto público en salud era un 58% menos productivo en 1999 que en 1990. Si bien se puede argumentar que el congelamiento en términos reales del gasto público en salud durante los 80 (e incluso caída en algunas mediciones)²⁷ era insostenible, de modo que la productividad que se reflejaba en 1990 era artificialmente alta, no cabe duda que esta realidad representa un costo demasiado elevado para el país. Más aún cuando apa-

lidades. Las negociaciones salariales, la parte más significativa del presupuesto de estos consultorios, se realizan con el nivel central y no con los alcaldes respectivos.

²⁶ Incluso se puede argumentar que en algunas ocasiones la autoridad de salud ha estado más preocupada de los intereses de los gremios de la salud que de los beneficiarios del sistema de salud.

²⁷ En la década de los 80 el gasto público en salud habría alcanzado un peak en 1982 para luego caer en términos reales hasta 1987. En 1990 los niveles habrían sido similares a los de 1982.

CUADRO 5 PRESTACIONES VALORADAS/GASTO EN EL SECTOR PÚBLICO DE SALUD (INCLUYE TRANSFERENCIAS MUNICIPALES Y EXCLUYE PNAC, SIL E INVERSIONES)²⁸

	Producción (1990 : 100)	Gasto (1990 : 100)	Productividad Gasto (1990 : 100)
1990	100,0	100,0	100,0
1991	103,4	119,6	86,5
1992	103,1	137,6	74,9
1993	102,7	160,7	63,9
1994	109,9	181,7	60,5
1995	107,9	198,4	54,4
1996	108,1	221,3	48,9
1997	109,6	239,8	45,7
1998	118,8	266,4	44,6
1999	122,0	290,1	42,0
Variación			
1990 -99	22%	190%	-58%

Fuente: Rodríguez y Tokman (2000).

rentemente tampoco refleja aumentos de calidad especialmente destacables en la atención de salud. Si durante el año 2001 se recuperaran los niveles de productividad del año 1990 se podrían entregar prestaciones adicionales valoradas en cerca de 1.000 millones de dólares. Esta cifra es similar a la cotización legal (7%) que recauda en la actualidad el sistema de salud privado. Como nada sugiere que los niveles de productividad en 1990 eran especialmente altos, la estimación de la pérdida económica que provoca esta ineficiencia seguramente es conservadora. Estos antecedentes reflejan, además, que aumentos en los recursos no necesariamente conducirán a una mejor salud si no se enmarcan en el contexto de instituciones adecuadas e incentivos correctos (Aiyer, *et. al.*, 1995).

Los serios problemas de gestión en los hospitales públicos que se desprenden del Cuadro 5, hace que estas esperas no se pueden atribuir, por ahora, a una supuesta escasez de recursos en la salud pública. Esta visión, naturalmente, es resistida por los gremios de la salud que estiman indispensable seguir incrementando los recursos en el sistema público de salud y ven en la supuesta escasez de fondos los problemas de la salud pública chilena. El Estado ha recogido parcialmente este planteamiento y ha elevado

²⁸ El autor de este trabajo llegó con información más parcial que la que aparece en este cuadro a tendencias similares. Se presentan éstas por considerarse más exhaustivas.

el aporte fiscal a la salud a un ritmo promedio anual de 13,5% entre 1990 y 1999 (Cuadro 6). Por esta razón el aporte fiscal pasó de representar un 40% de los ingresos del sistema público de salud en 1990 a un 52% en 1999. En el mismo período las cotizaciones de los usuarios crecieron a una tasa promedio de sólo 5,7%, dejando de ser la principal fuente de financiamiento del sistema público de salud.

CUADRO 6 INGRESOS DEL SISTEMA PÚBLICO DE SALUD²⁹
(Millones de pesos del 2000)

	1990	1992	1994	1996	1998	1999
Aporte fiscal	178.258	240.944	369.586	443.875	513.953	556.137
Cotización	208.489	227.562	254.906	286.285	321.280	343.918
Cargo usuario	39.311	43.741	51.732	59.879	78.005	84.729
Ing. Operacionales	20.055	28.197	52.157	62.791	83.845	83.251
Total	446.113	540.444	728.382	852.831	997.083	1.068.036

Fuente: Elaboración propia a partir de boletines estadísticos de Fonasa.

Lamentablemente este aumento significativo de los recursos fiscales en salud no fue acompañado de mejoras sensibles en la cantidad y calidad de la atención y los problemas del sistema público de salud que mencionábamos más arriba no se han corregido. Por ejemplo, el sistema público continúa presentando demoras prolongadas en la atención de salud. Aunque las largas colas de los consultorios de atención primaria se suprimieron en su gran mayoría durante el año 2000³⁰, las atenciones de mayor complejidad aún tienen tiempos de espera prolongado³¹. Este es un factor que si bien no afecta en estricto rigor el acceso a la salud³², indudablemente representa una disminución en la calidad de atención a la salud. De hecho, a pesar de estos incrementos de recursos, la población en los 90 ha “re-

²⁹ Se excluyen otros ingresos de este cuadro por su carácter algo más errático a través del tiempo.

³⁰ No es claro que la eliminación de las colas sea el resultado de una gestión más eficiente. Una parte de la espera parece haberse desplazado hacia los hospitales públicos y otra hacia los hogares.

³¹ Lamentablemente en Chile no hay antecedentes precisos, como si lo hay en otros países, que permitan comparar los cambios en los tiempos de espera de distintas atenciones que ocurren de un año a otro. La evidencia anecdótica sugiere que éstos no han cambiado mayormente y que en algunos casos se han alargado.

³² Sapelli y Vial (1998) sostienen que no hay mayores diferencias entre grupos de ingreso en el acceso a la salud en Chile. No es el objetivo del trabajo, sin embargo, evaluar la calidad de la atención de salud que recibe cada grupo de ingresos.

probado” sistemáticamente al gobierno en el campo de la salud³³. Por supuesto, para los gremios de la salud los recursos allegados son todavía insuficientes. Crecientemente, sin embargo, surgen voces críticas de estos planteamientos y hay cada vez un mayor reconocimiento de que existen problemas serios de gestión en el sistema público de salud.

Diversas iniciativas han sido emprendidas en los 90 con el objetivo de corregir los problemas de gestión. Sin embargo, los esfuerzos han sido tímidos o simplemente no han prosperado porque han contado con la férrea oposición de los gremios de la salud. Por ello, “a pesar de los avances, estas reformas no han introducido cambios de fondo en el sistema de salud.” (Celedón y Oyarzo, 1998.) No cabe duda que llevar adelante reformas profundas en el sector salud no es fácil en ninguna parte del mundo, pero si estas no se llevan a cabo la posibilidad de una buena gestión se aleja y los costos sociales del inmovilismo comienzan a crecer. Entre otros aspectos, porque paradójicamente estos nuevos recursos no sólo hacen a los beneficiarios de la salud pública más dependientes de dichos proveedores, sino que los van dejando sin capacidad efectiva de conminarlos a entregar una salud de mejor calidad.

Hay que generar, entonces, las condiciones para que todos los proveedores de salud, incluidos los públicos, sientan la presión de hacerlo bien. Por supuesto, esa presión no puede depender sólo de la buena voluntad de las autoridades. La eficiencia del sector público de salud no se determina exógenamente sino que ella se ve afectada por el diseño institucional que adopta el subsistema público de salud y la dirección a la que apuntan los incentivos. Así, por ejemplo, un financiamiento dirigido directamente a los hospitales públicos de salud inducirá una conducta muy distinta en ellos que si éste es dirigido a los potenciales beneficiarios. Avanzar, entonces, hacia instituciones que potencien la eficiencia del sector público sin renunciar al objetivo de alcanzar una atención de salud de calidad parece indispensable³⁴. Particular atención requiere el diseño de incentivos en toda organización. Si éstos no apuntan a la eficiencia, los costos del sistema de salud se incrementarán innecesariamente o en el marco de un presupuesto determinado³⁵ redundarán en una atención de menor calidad.

³³ Es la información que se recoge de las encuestas de opinión pública del Centro de Estudios Públicos. Rara vez ha superado la actuación del gobierno la nota 4 durante los 90.

³⁴ La burocracia del sector público de la salud se puede organizar de diversas formas. Unas son preferibles a otras. Sanhueza (1999), por ejemplo, presenta un marco conceptual para analizar cómo deben organizarse las burocracias del sector salud.

³⁵ De alguna manera, la ineficiencia en el sistema público de salud chileno está limitada por el presupuesto de la nación.

Aunque la hemos mencionado al pasar no hemos hecho un análisis mayor de la red de atención primaria que existe en el país. Los consultorios dependían hasta 1982 de los servicios de salud. A partir de ese año comenzaron a traspasarse a las municipalidades. El objetivo buscado era hacerlos más sensibles a las demandas de las comunidades locales. Aunque no hay evaluaciones precisas de su funcionamiento ni una comparación entre el desempeño de consultorios de dependencia municipal y aquellos que permanecieron en manos de los servicios de salud, la sensación es que hay problemas significativos. Por una parte, está la sensación arraigada en el personal de los consultorios de que al romperse el nexo directo con los servicios de salud (éstos conservan la supervisión técnica) su labor se ve disminuida, lo que conduce a una alta rotación y escasez de personal en ellos³⁶. Por otra parte, esta descentralización de la atención primaria que dejaba en manos de los alcaldes la gestión de los consultorios ha sido disminuida en importantes aspectos. Hay un sindicato nacional que negocia sus salarios con las autoridades centrales, impidiendo al alcalde definir un aspecto de gestión tan importante como éste. Como la fuente principal de financiamiento de los consultorios es el aporte que el gobierno central realiza a través de un per cápita que se ajusta por factores epidemiológicos, nivel de pobreza y la localización de la población beneficiada, las negociaciones salariales se reflejan aproximadamente en ese monto. El problema es más bien que ello no deja mayores márgenes al alcalde para afectar la gestión de los consultorios.

Al mismo tiempo, aunque se pretendía que las contrataciones en estos consultorios se rigieran por el Código del Trabajo, en la práctica, a través del Estatuto de Atención Primaria de la Salud Municipal, dichas contrataciones se rigen por criterios muy distintos a los contemplados en el Código. Por ejemplo, el Estatuto incorpora incrementos salariales por antigüedad y hace más difícil el despido que en el Código del Trabajo (en rigor sólo es posible por faltas a la probidad y ajustes en la dotación del consultorio que requieren justificarse ante los servicios de salud). En este marco, la rendición de cuentas frente a la comunidad local se debilita. La comunidad y su representante, el alcalde, tienen pocas herramientas para hacer efectivas sus demandas, lo que hace que los consultorios en la práctica funcionen con autonomía de las personas a las que supuestamente deben servir. El proceso de descentralización está, entonces, aún en pañales.

³⁶ La evidencia anecdótica de que las posiciones en estos consultorios son llenadas con médicos extranjeros es una prueba de ello.

Por último, en esta narración preliminar que sirve de base a las propuestas de la siguiente sección no podemos dejarnos de referirnos a los costos de salud. Hay una preocupación marcada en diversos países por el escalamiento que se estarían produciendo en los gastos de salud. Los cambios en el perfil epidemiológico de los países y en la expectativa de vida de los habitantes de esos países estarían haciendo más cara la salud. Este incremento en los costos no es, sin embargo, totalmente independiente de los incentivos e instituciones que existen en las organizaciones nacionales de salud. Chile parece estar en ese sentido en buen pie. Aunque las personas han elevado su gasto en salud en la última década (Aedo, 2000) ello parece ser el reflejo de que estos bienes son de alta elasticidad ingreso. El aumento de los ingresos familiares verificados en los últimos años en nuestro país habría provocado este aumento proporcional en los gastos médicos, pero no necesariamente una presión de costos.

Aunque se podría argumentar que la evolución que ha tenido la cotización adicional voluntaria en el sector privado, que ha pasado de un 7,5% de los ingresos totales de las Isapre en 1990 a un 18% en el 2000, constituye un reflejo de este incremento de costos, no puede olvidarse que la renta promedio de los afiliados al sistema ha crecido en el mismo período en sólo un 0,3% anual³⁷, muy por debajo del 3,8% que han crecido los salarios reales en la misma etapa. Los aumentos en la cotización adicional permiten cerrar esa brecha.

Los elementos que ayudan a esta contención de costos son los copagos que existen tanto en el sistema público como privado. La asignación de los recursos fiscales en salud en el marco de una tradición presupuestaria que se ha ido instalando en Chile que rechaza los déficits del sector público es otro factor que contribuye a esta contención de costos. Una eventual extensión de los subsidios per cápita que se asignan en la actualidad a la atención primaria (menos del 15% del gasto en atención de salud del sistema público) indudablemente contribuiría a la contención de costos en el sector salud. No nos parece entonces que este sea un problema significativo en la situación actual de la salud en Chile. Más aún creemos que algunas de las propuestas que planteamos a continuación permitirán fortalecer la contención de costos en el sistema de salud chileno.

³⁷ Por supuesto, esta cifra está influenciada porque la cotización legal máxima es de UF 4,2

III. PROPUESTAS ESPECÍFICAS PARA REFORMAR EL SISTEMA DE SALUD CHILENO

Las propuestas específicas que planteamos se enmarcan en los principios que hemos enunciado en la introducción y tienen sus antecedentes en la sección anterior. Las propuestas reestructuran de una manera significativa el sector de la salud en Chile. Parece imprescindible fortalecer institucionalmente al sector público entregándole mayor autonomía a sus organizaciones pero también asegurándose de que rindan cuenta de sus actos y de sus decisiones. Ello es indispensable para eliminar prácticas ineficientes y burocráticas. Este fortalecimiento institucional supone separar claramente, además, la compra de la venta de salud en el sector público. Por último, los planteamientos que aquí se hacen redefinen radicalmente el mandato en salud; esto es, el producto que el Estado le obliga a sus ciudadanos a adquirir. Esto va acompañado de una definición más transparente de los subsidios públicos y en la introducción de competencia en la provisión del servicio a los actuales beneficiarios de Fonasa. Creemos que las reformas planteadas aquí no pueden esperar más, pero estamos conscientes de que requieren de afinamientos que sólo la práctica permitirá ir llevando a cabo. De ahí la importancia de ir introduciéndolas gradualmente. Lo importante es, sin embargo, que la estructura final esté clara. Las reformas aquí propuestas posiblemente serán resistidas por los gremios de la salud. Pero serán tremendamente beneficiosas para la comunidad y por eso creemos que pueden contar con un gran apoyo en grupos sociales amplios.

a) Cambios en el mandato y la estructura de financiamiento de la salud³⁸

1. La cotización obligatoria: proponemos eliminar la obligación de cotizar el 7% de los ingresos para adquirir un seguro de salud. Esta obligación se reemplaza por la obligación de adquirir un plan básico de salud. El Grupo de los 13 o Grupo Multidisciplinario del Sector Salud³⁹ ha propuesto el reemplazo de esta cotización por la obligación de adquirir un plan obligatorio de salud⁴⁰. Éste correspondería

³⁸ El financiamiento y el diseño del mandato de salud están íntimamente relacionados y por eso se tratan de manera conjunta.

³⁹ Véase el documento "Una propuesta de cambios para el sector de la salud en Chile".

⁴⁰ Esta medida se implementó en Holanda en 1988 y posteriormente en Colombia en 1993. En Chile fue propuesta por primera vez en un trabajo conjunto del Departamento de Economía de la Universidad de Chile y Bitrán y Asociados.

a un nivel de protección que la sociedad definiría. Las dificultades prácticas y políticas que supone definir dicho plan lo hace, sin embargo, poco atractivo. Nos parece más razonable definir un verdadero seguro de salud que cubra íntegramente los gastos anuales de salud de una persona después de que éstos superen un determinado monto⁴¹. Así se incorpora un deducible que ayuda a la contención de costos. Lo más razonable, dadas las diferencias de ingreso en el país, es que el deducible se fije en términos de proporciones del ingreso de los cotizantes. Hay que reconocer, sin embargo, que esta posibilidad puede ser engorrosa. Por otra parte, en el caso de las personas de bajo ingreso este deducible podría satisfacerse rápidamente lo que incentiva el sobreconsumo posterior. Para evitar esta posibilidad se podría incorporar complementariamente un deducible ya no por gasto anual sino por evento de forma de frenar la posibilidad de sobreconsumo. Una propuesta de esta naturaleza es la que realizaron Feldstein y Gruber (1994) para Estados Unidos. Específicamente mostraron que las personas que tienen que pagar un pequeño deducible en cada evento gastan menos en salud que aquellas que no tienen esa obligación, sin que ello afecte su estado de salud⁴².

2. El diseño del seguro obligatorio: los gastos asociados a los eventos médicos que pueden afectar a los beneficiarios del seguro dependerán indudablemente de una serie de características anexas al tratamiento mismo. Un ejemplo típico es la hotelería. De esta forma se deben definir adecuadamente las características básicas que tendrá el tratamiento que se otorgará a los pacientes en cada evento médico. Naturalmente esto puede llevar al diseño de seguros con atención cerrada. De hecho esto se hace imprescindible para definir el subsidio que entregará el Estado para cubrir los eventos médicos catastróficos de los chilenos que no tienen los recursos suficientes para financiar su atención de salud⁴³. La libertad de elección que existe en la actualidad en el sistema privado de salud y parcialmente en el

⁴¹ Esto apunta en la dirección de la propuesta de Aedo y Sapelli (1999).

⁴² A una conclusión similar llegaron Newhouse *et. al.* (1993) en el experimento de seguros desarrollado por la Rand.

⁴³ Los seguros con atención cerrada también son una forma de controlar los abusos en el sistema una vez que se ha superado el deducible. Ésta, de hecho, es la propuesta de Aedo y Sapelli (1999) para evitar el sobreconsumo de salud una vez que se ha satisfecho el deducible.

sistema público tenderá a limitarse a la elección entre planes de salud cerrados.

3. Los subsidios: una proporción importante de las familias chilenas no cuenta con los ingresos suficientes para financiar un plan de salud razonable. Ellos tendrán en este nuevo esquema el derecho de contar con un subsidio que cubrirá el costo del nuevo seguro definido más arriba. Los beneficiarios de este subsidio serán los actuales beneficiarios de Fonasa, en una proporción que no supere la diferencia entre el costo del seguro básico y el 7% que se cotiza actualmente. De esta manera se asegura una progresividad en el subsidio y un ajuste automático cuando cambian los ingresos de las familias o el tamaño de éstas. Este subsidio será portable (excepto por un período de transición que se explica más adelante), esto significa que la persona podrá cambiarse de institución aseguradora llevándose con ella el monto del subsidio. Para evitar la posibilidad de discriminación por riesgos, se introducirán mecanismos de ajuste de riesgo⁴⁴. Si bien éstos no son fáciles de implementar se pueden complementar con medidas que faciliten esta tarea. Por ejemplo, el subsidio implementado podría financiar un reaseguro que garantice que las personas se puedan “mover” con el valor presente del mayor costo que le significa una enfermedad catastrófica. Pero, además, se debe impedir que las aseguradoras discriminen por riesgo. Para estos efectos las aseguradoras no podrán negar la venta de un plan de salud a los afiliados que lo requieran. Esta alternativa le da más transparencia al mecanismo de seguros porque obliga a las aseguradoras a revelar el costo esperado que le significa atender a las personas más riesgosas facilitando la implementación de mecanismo de ajuste de riesgo.
4. Tratamiento tributario: la cotización obligatoria del 7% se puede deducir en la actualidad del salario imponible. Con la eliminación de la cotización el beneficio tributario se pierde. Proponemos que exista la posibilidad de deducir de la base imponible un monto equivalente al seguro básico. Las rentas de más altos ingresos tendrán un crédito que seguramente será menor que el actual beneficio. Se recomienda que esa diferencia se incorpore en un fondo para financiar

⁴⁴ En la línea de lo planteado por Baeza y Copetta (2000).

los eventuales ajustes de riesgo que se deban hacer para asegurar la portabilidad de los subsidios a la salud.

5. Redistribución: la falta de equidad del sistema se atenúa a través de la definición de este seguro básico que cubre todos los gastos médicos mayores de una familia afectada por una enfermedad. Por supuesto, no se impide a las personas de más ingresos contratar un seguro por encima de este plan básico. Este plan se financia con recursos generales de la nación, lo que significa una redistribución significativa de las personas de más ingresos a las de menos ingresos. Eso ocurre en la actualidad pero no está debidamente potenciado. El cotizante promedio de Isapre paga en impuestos en la actualidad 3,4 veces más impuesto que un cotizante de Fonasa. Si se comparan las personas de mayores ingresos solamente de ambos sistemas los cotizantes de Isapre pagan entre 5 y 8,4 veces más impuestos que los de Fonasa. Si la comparación se hace al nivel de los de menores ingresos de ambos grupos la cifra es de 2,3 veces⁴⁵. Con la redefinición del mandato propuesta esta acción redistributiva se racionaliza y potencia.

No hemos estimado si el cambio en el mandato de salud requerirá de recursos adicionales a los actuales. Pero, las ganancias en eficiencia que estas propuestas deberían traer consigo aportan un colchón inicial.

6. ¿Copago o deducibles para los más pobres? Legítimamente para algunos la posibilidad de que los más pobres tengan que pagar parcialmente, aunque sea un monto pequeño, por la atención de salud no es una opción⁴⁶. Algunas alternativas se pueden discutir para evitar que este grupo realice contribuciones. La más directa, es mantener, con las perfecciones que se señalan más adelante, el ingreso al sistema de salud a través de los consultorios. El gasto implícito en esos consultorios por beneficiario se contabilizaría como deducible. Las enfermedades de mayor complejidad se atenderían con cargo al seguro básico catastrófico. El sobreconsumo se limitaría a

⁴⁵ Para realizar estos cálculos se utiliza la CASEN 98. Ésta presenta ingresos netos por lo que el pago de impuestos a la renta sólo se ha aproximado al no tener información exacta de las cotizaciones previsionales y de salud efectivas de cada cotizante. En el caso del pago de impuestos indirectos se han utilizado las estimaciones realizadas por Fontaine y Vergara (1997).

⁴⁶ En los programas de vivienda ello existe.

través de la atención cerrada que representan los consultorios. Otra opción la constituye la contratación de un plan básico complementario de salud por un monto equivalente al deducible y que permita satisfacer atenciones básicas de salud. Esta propuesta, sin embargo, puede incentivar fuertemente el sobreconsumo por las razones antes señaladas. Finalmente, una alternativa de creciente uso en distintas regiones del globo son las cuentas de ahorro para la salud. Las familias en este caso aportan por un período determinado a estas cuentas hasta alcanzar un monto de, por ejemplo, un 60% del deducible. La cuenta sólo se podrá emplear en gastos de salud. La fuente de financiamiento más razonable es una cotización adicional a las actualmente vigentes. Se aporta un monto fijo todos los meses hasta completar el valor definido. Estas cuentas tendrían que ser administradas por las mismas instituciones que ofrecen el seguro catastrófico, las que, sin embargo, podrían delegar esa administración en otras instituciones⁴⁷. Un camino más radical consiste en aprovechar que en la cotización del 10% para el fondo de pensiones, a pesar de ser de capitalización individual, hay un componente significativo de impuestos (Torche y Wagner, 1997). Se podría flexibilizar, entonces, la cotización de ese 10% cada vez que la cuenta de ahorro de salud no alcance el monto requerido. Por ejemplo, un monto de entre un 10 y un 15% de la cotización obligatoria se podría redirigir mensualmente hacia las cuentas de ahorro de salud. Esto ocurriría hasta que se complete el valor proporcional del deducible antes señalado. En este caso, sin embargo, parece más razonable que la administración de las cuentas la realicen las Administradoras de Fondos de Pensiones. Por supuesto, siempre existe el riesgo de abusar de un sistema que tiene otra finalidad y que ha funcionado adecuadamente. Podrían plantearse muchas otras medidas tan loables como la aquí sugerida, lo que terminaría desnaturalizando el sistema privado de pensiones. Pero, en este caso, quizás es un riesgo que vale la pena correr.

7. Desregulación de la oferta de seguro: en el evento de que los seguros de salud sean principalmente destinados a cancelar eventos catastróficos parece razonable que el seguro pueda ser ofrecido por

⁴⁷ Es importante asegurarse que el costo de administración de este sistema no sea excesivo. La pronta vigencia del seguro de desempleo debería arrojar luces sobre los potenciales costos de estas cuentas.

aseguradores generales y no exclusivamente por instituciones especializadas como son las Isapre. La mayor competencia a la que esta realidad daría lugar indudablemente iría en beneficio de la población.

8. La transición: las personas que están en la actualidad en Fonasa se agruparán en organizaciones autónomas de salud de carácter regional (ver más adelante) que contratarán el seguro catastrófico con hospitales públicos. Después del primer año estas instituciones procederán a contratar con instituciones privadas la administración de los seguros establecidos para sus afiliados. Para estos efectos licitarán cada seis meses el derecho a administrar el seguro de un 25% de sus afiliados⁴⁸. Este proceso concluiría después de dos años. Posteriormente las personas podrán abandonar sus nuevas aseguradoras respondiendo a condiciones del mercado asegurador. La portabilidad del subsidio no se pierde en este proceso.

b) Reestructuración de las instituciones públicas de salud

1. Los hospitales: la dualidad que mantiene el Ministerio de Salud en la compra de salud, a través de Fonasa, y venta de salud, a través de los hospitales, debe terminarse. Para estos fines se creará un consejo especializado que esté a cargo de la administración general de los actuales hospitales públicos. Este consejo debe ser autónomo del Ministerio de Salud. Los consejeros durarán 5 años en sus cargos y serán nombrados por el Presidente con el acuerdo del Senado. Esta institución tendrá a su cargo el nombramiento de un directorio para cada hospital. Definirá, además, los criterios generales de administración de estos hospitales y evaluará la conveniencia de convertirlos en sociedades anónimas o eventualmente privatizarlos. Los directores podrán ocupar cargos en uno o más hospitales siempre que éstos no sean “competidores”. Los directorios serán responsables por el desempeño de esos hospitales. Nombrarán a la autoridad superior (o autoridades superiores en caso de que el directorio decida separar la dirección ejecutiva de la dirección médica del hospital). Durarán en el cargo hasta que cuenten con la confianza del Consejo de Administración de los hospitales públicos.

⁴⁸ La idea de avanzar hacia primas comunitarias y no individuales hace atractivo esta posibilidad.

Los hospitales no recibirán fondos públicos de manera directa. Sólo lo harán a partir de los convenios que establezcan con las aseguradoras privadas de salud e inicialmente con las organizaciones autónomas de salud que se crearán a partir de Fonasa. Estas últimas organizaciones les garantizarán ingresos similares a los que reciben en la actualidad por un año. A partir de ese momento un monto decreciente. Después de tres años los hospitales no tendrán recursos asegurados. Por supuesto, el proceso de transición se puede alargar, pero más allá de cinco años parece inconveniente. Es crucial que las autoridades de salud no traspasen directamente recursos a los hospitales. Los presupuestos “blandos” o las deficiencias en la regulación de estas instituciones han hecho difíciles las reformas de salud de América Latina⁴⁹. La posibilidad de que los gremios de la salud se opongan tenazmente a estas reformas es algo que no se puede descartar. No cabe duda que pierden poder al trasladarse el ámbito de la negociación legítima entre empleador y empleado al nivel de las nuevas unidades autónomas. El nivel central no tendrá ninguna injerencia en estas negociaciones en este nuevo esquema.

2. Los profesionales y trabajadores de la salud: estos gozan de una normativa laboral distinta de los demás trabajadores del país, la que rigidiza en demasía las relaciones laborales al interior de las diversas unidades de salud. Es imprescindible reformular los estatutos de los profesionales de la salud. Para esto proponemos asimilar a los profesionales y trabajadores de la salud al Código del Trabajo. Ello le permitiría a los directores de los nuevos hospitales autónomos mayor libertad en la determinación de los salarios y en la contratación y despido de empleados. Esto también es imprescindible que ocurra en los centros de atención primaria. Sin una mayor autonomía de gestión en hospitales y consultorios difícilmente se alcanzarán niveles de eficiencia satisfactorios de los que en la actualidad estamos muy lejos. Paralelamente, se deben eliminar todas las rigideces que existan en la compra de insumos, decisiones de inversión y otras que típicamente afectan la administración de los hospitales.
3. Fonasa: se reestructura en dos divisiones. La primera será la responsable de la administración de los recursos públicos. Su responsabilidad mayor es recibir los recursos contemplados en el presupuesto y asignar los subsidios a las instituciones aseguradoras que hayan elegido los beneficiarios de esos subsidios. Administrará, además, los

⁴⁹ Lo desprendemos del análisis de Sojo (2000).

ajustes de riesgo pertinentes de modo de asegurar que los subsidios contemplados efectivamente tengan las características deseadas de portabilidad y ésta no se afecte por una eventual discriminación por riesgo. La segunda división supone la creación de organizaciones autónomas de salud (OAS) de carácter regional (puede haber más de una por región o una para dos regiones). Estas instituciones administrarán los recursos de salud de los actuales beneficiarios de Fonasa. Dichos recursos se componen del seguro básico de salud en el caso de los no cotizantes indigentes, del seguro proporcional en el caso de los beneficiarios de mayores ingresos y de las contribuciones de estos últimos beneficiarios. Estas instituciones contratarán estos seguros inicialmente con los hospitales de su región⁵⁰. Pero después del primer año, de acuerdo a lo que hemos descrito más arriba, las decisiones le irán correspondiendo a los nuevos aseguradores. Se elegirá aleatoriamente cada 6 meses un 25% de los beneficiarios y se licitará la gestión de seguros al sector privado. Después de tres años estas instituciones se extinguirán.

Una propuesta tan radical en este ámbito se hace necesaria por las enormes dificultades que ha debido enfrentar Fonasa en sus procesos de modernización. Termina siendo capturada por los prestadores públicos y por intereses fiscales (Baeza y Copetta, 2000). La atomización de los “compradores” públicos de salud reduce ese riesgo y la posterior licitación de “carteras de beneficiarios” lo elimina.

4. Reestructuración del Ministerio de Salud: el nuevo ministerio tendrá después de implementada estas reformas un papel más preciso. Por un lado, mantendrá las acciones de bien público que realiza ahora a través de diversos programas: vacunaciones, programa nacional de alimentación complementaria, etc. Por otra parte, una labor más precisa de defensa de los intereses de los consumidores de salud. Dejará de tener el conflicto de intereses que tiene en la actualidad como comprador y proveedor de salud, porque se desprenderá de la operación del sistema. Se hace indispensable adaptar las instituciones del Ministerio de Salud a esta nueva realidad. Por ejemplo, en este nuevo esquema los servicios de salud como están concebidos en la actualidad pierden su sentido. Una fusión entre los servicios de salud y las secretarías regionales ministeriales parece razonable, con-

⁵⁰ Dado que en la actualidad la transferencia de los recursos a los hospitales no se hace sobre una base per cápita pueden haber cambios significativos en el presupuesto de los hospitales que tal vez inicialmente deban compensarse.

- solidando las nuevas instituciones como las autoridades sanitarias regionales. Las funciones del ministerio dejan de ser operativas y pasan a ser normativas y fiscalizadoras.
5. Marco regulatorio: es indispensable que se consolide una institución regulatoria fuerte e independiente de los intereses sectoriales. Dos son las áreas en las que se debe concentrar la supervisión de la autoridad. Una es la continuación de lo que realiza actualmente la Superintendencia de Isapres. En un ambiente más desregulado, esta Superintendencia debe adaptarse a esta nueva realidad. Ofrecerán seguros de salud en este nuevo ambiente empresas que no están dedicadas exclusivamente a esta área. Por otra parte, la reorganización de los hospitales públicos hará necesario el establecimiento de un ente regulatorio que supervise a éstos y otros productores de salud. Esta labor, que en la actualidad cumplen los servicios de salud prácticamente por relaciones de autoridad, deberá modificarse sustancialmente en el futuro. La opción es crear una superintendencia de proveedores de salud o alguna otra instancia que supervise el funcionamiento de esas instituciones, velando por la calidad técnica de sus prestaciones.
 6. Consultorios de atención primaria: estos seguirán recibiendo inicialmente los per cápita que reciben actualmente. Pero después del primer año, los actuales beneficiarios se llevarán estos recursos al momento de abandonar las OAS. Mantendrán estos recursos sólo si son capaces de satisfacer a las nuevas instituciones aseguradoras, las que a su vez mantendrán a sus “clientes” sólo si entregan un buen servicio. Esto hace absolutamente necesario que estos consultorios adquieran autonomía y flexibilidad para asociarse, por ejemplo, con los nuevos hospitales públicos o con otros proveedores de salud. Los bajos requerimientos de infraestructura en la atención primaria y la relativamente fácil verificación de la calidad de los servicios hacen de ésta un área de mucha competencia potencial que beneficiaría directamente a los actuales afiliados a Fonasa.

IV. CONCLUSIONES

Las potenciales ganancias de eficiencia que se lograrían en el sector de la salud hacen de este sector una fuente significativa de reformas estructurales. Estas reformas elevarían la calidad de la atención de salud introduciendo de paso una mayor equidad y legitimidad en el sistema de

PROPUESTAS FUNDAMENTALES

	Urgente	Menos Urgente
Creación de un Consejo de Administración de los hospitales públicos	X	
Nombramiento de directorios responsables de la gestión de los hospitales públicos	X	
Término de la cotización del 7% y su reemplazo por la obligación de contratar un seguro básico que cubra eventos catastróficos	X	
Portabilidad del subsidio de modo de asegurar competencia en la provisión de salud	X	
Integración de los trabajadores de la salud a la normativa contemplada en el Código del Trabajo	X	
A partir de Fonasa se crea una institución que administra los recursos públicos y asigna los subsidios.	X	
A partir de Fonasa se crean las organizaciones autónomas de salud que transitoriamente administran los seguros catastróficos de los actuales beneficiarios de ese Fondo.	X	
Introducción de competencia en la atención primaria		X
Desregulación de la oferta de seguros		X
Creación de un nuevo marco regulatorio. Supone adaptar la Superintendencia al control de una oferta más variada de aseguradores y la creación de una nueva entidad que supervise a los hospitales públicos y a los proveedores privados de salud.	X	

salud chileno. Las propuestas fundamentales, que requieren de cambios legales sustantivos, se resumen en la tabla siguiente. Éstas van acompañadas de otras propuestas menores que están en el texto pero que se han obviado de la tabla porque son necesarias para complementar las que aquí se presentan.

La reforma de la salud es una tarea urgente. Nuestros buenos indicadores de salud pueden ser potenciados por una nueva estructura que garantice que la gente tendrá una salud oportuna, de una calidad razonable y sin sorpresas financieras. Creemos que para que ello sea posible se requieren cambios institucionales profundos. De esta naturaleza son los que hemos propuesto.

Referencias Bibliográficas

- Aedo, Cristián, 2000, “Las reformas en la salud en Chile”, en Felipe Larraín y Rodrigo Vergara, (eds.), *La Transformación Económica de Chile*, Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- y Claudio Sapelli, 1999, “El sistema de salud en Chile”, *Estudios Públicos*, 75 Invierno.
- Aiyer, Sri-ram, Jamison, Dean y Juan Luis Londoño, 1995, “Health policy in Latin America: progress, problems and policy options”, *Cuadernos de Economía*, año 32, N° 95, abril.
- Baeza, Cristián y Claudia Copetta, 2000, “Análisis conceptual de la necesidad y factibilidad de introducir mecanismos de ajuste de riesgo en el contexto de portabilidad de los subsidios públicos en el sistema de seguros de salud en Chile”, Santiago: Claiss.
- Caviedes, Rafael, 2000, “Crónica de la salud en el Chile de fin de siglo”, en Rafael Caviedes, editor, *Síntomas del sistema de salud chileno*, Santiago: CIEDESS.
- Celedón, Carmen y César Oyarzo, 1998, “Los desafíos en la salud”, en Cortázar, René y Joaquín Vial, *Construyendo Opciones: Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo*, Santiago: Cieplan y Dolmen.
- Díaz, C. A., Gazitúa, R., Torche, A. y S. Valdés, 1995, “Cobertura catastrófica para los cotizantes del sistema de Isapre”, Informe Final, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Feldstein, Martin y Jonathan Gruber, “A major tisk approach to health insurance” *Working Paper Series* N° 4852, National Bureau of Economic Research.
- Fischer, Ronald, Mizala, Alejandra y Pilar Romaguera, 1998, “Alternativas de financiamiento de la salud en el sistema privado para la tercera edad”, *Serie Economía* N° 34, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile. Marzo.
- Fontaine, Bernardo y Rodrigo Vergara, 1997, “Una propuesta tributaria para el crecimiento”, *Estudios Públicos*, 67 Invierno.
- Fundación Nacional de la Pobreza, 1999, “Propuestas para la futura política social”, Santiago.
- Larrañaga, Osvaldo, 1999, “Health sector reforms in Chile” en Guillermo Perry y Danny Leipziger, 1999, Chile: recent policy lessons and emerging challenges, Washington: D.C., World Bank.
- Londoño, Juan Luis y Julio Frenk, 1997, “Pluralismo estructurado: hacia un modelo innovador para la reforma de los sistemas de salud en América Latina”, *Documento de Trabajo* N° 353, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Miranda, Ernesto, 1990, “Privatización y descentralización del sistema de salud chileno”, *Estudios Públicos*, 39 Invierno.
- Newhouse, J. P. y The Insurance Experiment Group, 1993, *Free for all? Lessons from the Rand Health Insurance Experiment. A Rand study*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Rodríguez, Jorge y Marcelo Tokman, 2000, “Resultados y rendimientos del gasto en el sector público de salud en Chile 1990-99”, Serie Financiamiento del Desarrollo, CEPAL, diciembre.

- Sanhueza, Ricardo, 1999, "Functional decentralization of the health care bureaucracy", Documento de Trabajo, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- _____ y Jaime Ruiz-Tagle, 1999, "Choosing health insurance in a dual health care system: the Chilean case", Departamento de Economía, Universidad de Chile. Julio.
- Sapelli, Claudio y Bernardita Vial, 1998, "Utilización de prestaciones de salud en Chile: ¿Es diferente entre grupos de ingreso?", *Cuadernos de Economía*, Vol. 35 N° 106, diciembre.
- Sojo, Ana, 2000, "Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Chile y Costa Rica". Serie de Políticas Sociales, CEPAL. Julio.
- Torche, Arístides y Gert Wagner, 1997, "Valoración individual de un beneficio mandado", *Cuadernos de Economía*, Vol. 34, N° 103, diciembre.





Capítulo 3

Una Estructura que Presione a las Escuelas a Hacerlo Bien*

Loreto Fontaine

Master en educación (M. S.).
Investigadora del Centro de Estudios Públicos.

Email: *lfontaine@cepchile.cl*

Bárbara Eyzaguirre

Sicóloga educacional especializada en desarrollo cognitivo,
con experiencia en programas de mejoramiento de la calidad de la
educación en sectores de escasos recursos.
Investigadora del Centro de Estudios Públicos.

Email: *beyzaguirre@cepchile.cl*

* Agradecemos los aportes de Harald Beyer, Carmen Le Foulon y Teresita Tagle, como también los comentarios de Osvaldo Larrañaga.

En el proyecto de desarrollo del país, la educación ocupa un lugar central. En las últimas décadas se han realizado múltiples intervenciones al sistema, se han invertido grandes sumas y se ha realizado una importante reforma curricular. Sin embargo, los rendimientos académicos no son los que esperamos.

Cada vez hay mayor conciencia de que uno de los factores esenciales para el mejoramiento de la calidad de la educación es el exigir cuentas a cada uno de los subsistemas implicados. Los establecimientos educacionales, los profesores y los alumnos tienen que ser evaluados y tienen que responder por sus desempeños. Los países que logran buenos resultados tienen instituidos sistemas eficientes para exigir cuentas, aunque difieren entre ellos en el modo de implementarlos¹. Chile optó hace veinte años por una estructura que lleva implícito un sistema de rendición de cuentas que está en la avanzada de las tendencias mundiales de descentralización. La base de este sistema es que la libre elección de los padres debidamente informados, operará como mecanismo de presión. Sin embargo, desde un principio no se implementó totalmente y luego fue intervenido con medidas que distorsionaron aún más las bases que lo hacen eficiente.

El artículo presenta las ventajas que tiene el modelo adoptado por Chile, analiza las condiciones para hacerlo operable y los problemas que vulneran estas condiciones. Luego describe las medidas que debieran abordarse para que funcione bien. El eje de estos cambios se refiere, en primer lugar, a potenciar aquellos factores, inherentes al sistema, que operan como mecanismos de presión para una mayor eficiencia. La propuesta tiene que entenderse como un conjunto sistémico de medidas, en el sentido que cada una de ellas es indispensable para que la educación entre en un círculo virtuoso de cambios. Sin embargo, pueden destacarse, entre otras, la institución de exámenes externos para certificar el logro, por parte de los alum-

¹ Los países que obtienen buenos resultados en las pruebas internacionales de rendimiento tienen instituidos diversos sistemas para presionar a los establecimientos y actores educativos a hacerlo bien. Algunos de estos sistemas son descentralizados, otros están fuertemente controlados desde el nivel central y muchos de ellos tienen sistemas mixtos. La tendencia es controlar por resultados dando amplios márgenes de autonomía en la gestión educativa. Algunos ejemplos: Cuba, fuertemente centralizada, exige a los directores y profesores que no se desempeñan bien volver a la universidad para actualizar sus conocimientos. En Singapur las escuelas exitosas cuentan con plena autonomía; en cambio, las con rendimiento inferior son directamente intervenidas desde el nivel central. El estado de Texas, que ha mejorado sus índices notablemente, tiene un sistema mixto. La rendición de cuentas es monitoreada centralmente. Si el condado o la escuela no muestra un desempeño plenamente satisfactorio se les exige la elaboración de un proyecto estratégico y si las falencias son severas se exige el reemplazo de todo el equipo directivo. Los distritos que lo hacen bien siguen con su autonomía acostumbrada.

nos, de los conocimientos correspondientes a las diversas etapas del proceso educativo. Se espera que estos exámenes generen una presión de los padres a exigir mejores resultados. A la vez se proporciona a éstos más espacios y mecanismos para ejercer su papel de usuarios. Se proponen también medidas administrativas tendientes a que las escuelas funcionen con mayor autonomía y a la vez perciban los costos de una mala gestión. Con estos propósitos se abordan modificaciones concretas a la gestión municipal, al Estatuto Docente y una solución de administración delegada para las escuelas municipalizadas que lo hacen sostenidamente mal. Las posibilidades de remontar los índices de calidad de la educación son escasas si no se abordan estas medidas que presionan a las municipalidades, escuelas, profesores y alumnos a hacerlo mejor.

En segundo lugar, se plantea la necesidad de fortalecer el acervo de recursos educativos del país. No se han sistematizado las experiencias exitosas, tenemos pocos profesionales formados en las áreas de investigación, evaluación y currículum; un cuerpo de profesores que necesita mejorar su formación y textos escolares con importantes deficiencias. Estos recursos son necesarios para que las escuelas cuenten con las herramientas técnicas necesarias para abordar sus tareas. La propuesta entiende que éstos se podrían generar espontáneamente, como producto de la demanda, si las escuelas se sienten exigidas a desempeñarse mejor. Sin embargo, planteamos la necesidad de acelerar el proceso estimulando el desarrollo de recursos humanos y didácticos. Por otra parte, en el sistema propuesto, en que el ensayo y error es uno de los caminos centrales para llegar a soluciones eficientes, proponemos facilitar los medios para que las mejores prácticas se difundan y traspasen.

I. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA ACTUAL

Nuestra educación escolar se divide en dos etapas: un nivel básico obligatorio de ocho años que atiende alumnos entre los seis y los trece años y un nivel medio de cuatro años, no obligatorio, que cubre a los alumnos entre los catorce y los diecisiete años aproximadamente.

La matrícula total en 1999 fue de alrededor de 3.430.000 alumnos con 2.305.000 en el nivel básico distribuidos en 9.297 escuelas y alrededor de 804.000 en el nivel medio, distribuidos en 3.312 establecimientos². Según las estadísticas proporcionadas por el Ministerio de Educación la co-

² A estas cantidades hay que agregar la matrícula de la llamada Educación Especial, que atiende a 46.000 alumnos en diversas situaciones de discapacidad.

bertura de la enseñanza básica es casi total, alcanzando un 96%, en tanto en la enseñanza media ésta sería de 83%. Existe además un nivel de educación preescolar no obligatorio que atiende a unos 400.000 niños de cero a seis años. El último curso de este nivel (*Kinder*) se encuentra adscrito al sistema escolar y atiende a aproximadamente 275.000 niños. Los otros cursos preescolares son atendidos en varios sistemas de diferente origen administrativo y no forman parte de este análisis.

Administrativamente el sistema escolar se distribuye en tres categorías de dependencia o propiedad:

- Educación municipal, que atiende al 54,5 % de la matrícula.
- Educación particular subvencionada, que atiende al 35,1% de la matrícula.
- Educación particular pagada, que atiende al 8,9% de la matrícula. (El 1,5% restante corresponde a escuelas con administración delegada).

El sistema municipal y particular subvencionado se financia básicamente con un sistema de subsidio a la demanda, mediante un bono que entrega el Estado a los sostenedores por alumno atendido y asistiendo a clases. Esta subvención representa aproximadamente un 76% del gasto del Ministerio de Educación en el sistema escolar. En la actualidad el bono es aproximadamente de 24.000 pesos por alumno para la enseñanza parvularia y básica y entre 29.000 y 39.000 pesos por alumno en la enseñanza media, según sea la modalidad científico-humanista o técnico-profesional. El gasto actual en educación, incluyendo educación superior, corresponde a un 7% del PIB, de lo cual, aproximadamente, un 3,9% corresponde a gasto público central y un 3,1% al gasto privado. El gasto efectivo del Ministerio de Educación para el año 1999 fue de 1.351 miles de millones de pesos.

Si examinamos algunos indicadores de eficiencia, vemos que sólo un 46,5% de los alumnos logran completar la educación básica en el número estipulado de ocho años. El tiempo promedio de egreso para esta etapa es de 9,6 años. En la enseñanza media científico-humanista, sólo el 48,6% logra éxito oportuno y el tiempo promedio de egreso es de 5,1 años. Estos índices caen aún más si se desagrega por dependencia, alcanzando la educación municipal sólo un 41% de éxito oportuno en ambas etapas.³ En cuanto al índice de éxito total, es decir, el número de alumnos de una

³ Servicio de Información del Ministerio de Educación de Chile, 1998-1999. www.mineduc.cl

cohorte que, ingresando a I medio, logran terminar su enseñanza, alcanzó, para la cohorte que terminó en 1999 y considerando hasta tres repeticiones de curso, sólo al 70,6%. El índice de éxito total considerando los alumnos desde que ingresaron a primero básico, considerando hasta tres repeticiones en cada ciclo, alcanzó un 49% en 1999⁴.

Los resultados de las evaluaciones internas de rendimiento (SIMCE) consistentemente han revelado que el sistema no cumple con los objetivos de aprendizaje propuestos ni logra la esperada equidad en materia de calidad que era uno de los objetivos primordiales de los últimos gobiernos. Se observan diferencias importantes de resultados entre el sector pagado y el sector subvencionado. Dentro de éste también hay diferencias entre las escuelas municipales y las particulares subvencionadas a favor de estas últimas.

Estos resultados se confirman con los de evaluaciones internacionales. El Laboratorio Latinoamericano de la Educación, que evalúa rendimiento en 4^º básico, muestra que Chile no tiene un rendimiento destacado en la región. Sólo se ubica en el promedio y muy por debajo de Cuba, que es el único país cuyo rendimiento alcanza el nivel de un país desarrollado. El estudio “Nivel Lector para la Era de la Información” realizado entre los países pertenecientes a la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico) en el cual participó Chile, demuestra que nuestra población no alcanza los niveles mínimos de comprensión de lectura ni de manejo numérico necesarios para funcionar en una sociedad moderna. Más del 80% de los chilenos entre 15 y 65 años demostró carecer del nivel de lectura mínimo y en las pruebas que involucraban manejo de datos numéricos los resultados era aún más pobres.⁵ Esta realidad ha producido en el país una importante reacción y un consenso sobre la urgencia de revisar nuestras políticas y concentrar los esfuerzos en superar esta precariedad.

El análisis y las medidas propuestas a continuación se organizan en dos secciones: la primera, corresponde a los ajustes que deben hacerse a la estructura del sistema y la segunda, al problema de los recursos humanos y pedagógicos.

⁴ Todos los datos son calculados a partir de la información proporcionada por el Ministerio de Educación en su *Compendio de información estadística, 1999*.

⁵ Véase el análisis hecho por Eyzaguirre, B., Le Foulon, C. y Hinzpeter, X., “Los Chilenos no Entendemos lo que Leemos”, a partir del estudio internacional “Literacy in the information age: Final report of the International Adult Literacy Survey.” Organization for Cooperation and Development and Statistics Canada, 2000. Centro de Estudios Públicos, *Puntos de Referencia* N° 230, Santiago, 2000.

II. AJUSTES AL SISTEMA

Una educación de calidad ofrece a las personas la posibilidad de desarrollar sus potencialidades, adquirir el acervo cultural y valórico de su sociedad y desarrollar las habilidades y destrezas para desenvolverse en el mundo de hoy. El sistema educacional chileno define un marco curricular nacional que determina los objetivos mínimos y contenidos fundamentales para el país y entrega a cada establecimiento educacional la facultad para elaborar sus propios proyectos educativos. De este modo, el Estado facilita un nivel mínimo de educación que asegure la integración de todos los individuos a la sociedad, permitiendo a la vez a cada escuela la libertad para conceptualizar y ofrecer lo que entiende por una educación de calidad. El presente estudio se ocupa de mejorar la capacidad del sistema para lograr que todos los alumnos alcancen estos objetivos mínimos y contenidos fundamentales.

La estructuración de nuestro sistema educacional se basa en la libre elección: la idea central es que se obtendrán servicios educacionales más eficientes si los padres tienen la posibilidad de elegir libremente los colegios y si éstos compiten por los alumnos. En el caso particular de Chile, el Estado subsidia la demanda para los sectores menos favorecidos, buscando asegurar a todos un acceso mínimo a la educación. Esta subvención es “transportada” por el alumno hacia la escuela a la que éste asiste, lo que permite allegar recursos a los establecimientos en proporción exacta a los alumnos atendidos y removerlos instantáneamente si el alumno se retira. Este sistema posibilita el que los padres escojan libremente la escuela de su preferencia, incluyendo las del sector particular subvencionado. Además, facilita que aquéllos que pueden y desean hacerlo, aporten recursos adicionales a la educación de sus hijos mediante el sistema de financiamiento compartido.

El modelo asume que los padres buscarán maximizar el nivel de aprendizaje de sus hijos y para identificar las mejores alternativas, adquirirán un conocimiento certero de los costos y de los logros que podría tener su hijo en cada establecimiento. Si la escuela seleccionada no cumple con sus expectativas, trasladarán a sus hijos a otro establecimiento que calce con sus demandas. En este marco, los colegios competirán para proveer la mejor educación posible y así atraer a más estudiantes. Los establecimientos que tienen éxito podrán financiarse y mantenerse en el tiempo porque tendrán un mayor número de alumnos, mientras que los que pierden alumnos tendrán que esforzarse por mejorar para no incurrir en déficit. De este modo, el sistema tiene implícito los incentivos que orientan a las escuelas hacia el mejoramiento de la calidad de la educación.

En este modelo el Estado asume un rol subsidiario en el cual se separa la provisión de recursos de la provisión de servicios. Teóricamente, esto facilitaría la descentralización, ya que pasa a ser resorte de cada escuela el fijar las estrategias para lograr los fines que el Estado y los padres le encomiendan. El papel del Estado consiste en definir los objetivos mínimos, definir y administrar los sistemas de evaluación que informan a los usuarios del logro de los objetivos y, en última instancia, estimular la existencia de recursos materiales, humanos y didácticos para que las estrategias puedan ser implementadas.

Este modelo teórico tiene entre sus ventajas las siguientes:

- Da libertad a los padres para elegir la educación que estimen mejor para sus hijos.
- La necesidad de adaptarse a las distintas necesidades y preferencias genera innovación, diversidad de proyectos y soluciones que permite a los padres más opciones y una mejor satisfacción de sus necesidades.
- La toma de decisiones se hace localmente, por lo tanto las soluciones se adecúan mejor a los problemas.
- La diversidad de propuestas permite, por la vía de la experimentación natural, la autoselección de las mejores respuestas. El país no se juega por un proyecto único, sino que, por medio del ensayo y el error, se consolidan las experiencias más exitosas.
- La responsabilidad de exigir cuentas recae en los padres que son los que están más cerca de la entrega del servicio y los más interesados en los resultados.
- Los establecimientos que lo hacen mal experimentan consecuencias. El sistema tiene incentivos implícitos que presionan a hacerlo bien.
- La autocomplacencia y la gestión “burocrática” no tienen cabida porque la competencia entre establecimientos obliga a mejorar o al menos a igualar lo que otros están dispuestos a ofrecer.

El modelo entraña también riesgos e inconvenientes que es necesario reconocer para poder prevenir:

- La competencia basada sólo en un factor, por ejemplo, calidad académica o logros deportivos, puede llevar a que los establecimientos, buscando mostrar a las familias buenos indicadores, tiendan a discriminar, excluyendo a los alumnos menos aventajados en esos aspectos (competencia-S). Este factor puede llevar a una mayor segmentación del sistema.

- La posibilidad de escoger aumenta las probabilidades de que los padres se “autosegmenten”, agrupándose, al elegir el colegio de sus niños, de acuerdo a diferentes características tales como etnia, religión, opciones valóricas, clase, etc.⁶. Con esto se atenúa el potencial que tiene la educación de actuar como factor de integración social. Este es un riesgo inherente a todo sistema que permita la libre elección por parte de las familias.
- La posibilidad, inherente al modelo de que las escuelas menos eficientes desaparezcan por pérdida de los alumnos, puede significar, en la práctica, un perjuicio importante para aquellos alumnos que demoren su decisión de retirarse. Estos percibirán los efectos de una escuela “a media marcha”, situación que puede prolongarse indefinidamente a menos que exista un mecanismo que facilite un cierre o un cambio de administración oportuno para las escuelas ineficientes.

Este sistema ha estado vigente, en términos gruesos, desde 1980 hasta ahora. Sin embargo, desde su puesta en marcha se le introdujeron modificaciones y limitaciones que impidieron al sistema operar dentro de la lógica propia del modelo⁷. A partir del año 1990, en que asume el gobierno de la Concertación, se opta por conservar la estructura imperante entendiéndola como un buen sistema para asignar recursos, pero se intenta “empujar” el mejoramiento de la calidad de la educación con una intervención dirigida desde el centro⁸.

Debido a estas modificaciones e intervenciones, están conviviendo en nuestro sistema educacional distintas lógicas organizacionales que entran en el sistema y dificultan que éste entre en un círculo virtuoso. Revisaremos entonces cuáles son las condiciones que se están vulnerando y las

⁶ Véase la situación en Nueva Zelanda en Fiske E.B. and Ladd, H. F. (2000), *When Schools Compete, A Cautionary Tale*, The Brookings Institution Press, Washington, 2000.

⁷ Las principales limitaciones se relacionaron con la falta de información a los usuarios (los resultados del SIMCE sólo se empiezan a publicar a partir de 1995) y con las barreras de entrada a nuevas escuelas que operaron entre 1985 y 1988.

⁸ Véase Beyer, H., Eyzaguirre B. y Fontaine, L. “La reforma educacional chilena: una apreciación crítica”, Centro de Estudios Públicos, *Documento de Trabajo* N° 306, Santiago, Julio 2000. Véase también: Cox, C. y González, P., “De programas de mejoramiento a reforma” en Cortázar, R. y Vial, J. (Ed.), *Construyendo Opciones: Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo*, Dolmen, Santiago 1998; Cox, C., “Market and state principles of reform in Chilean education: policies and results”, en *APEC Education Forum*, Taipei: Bureau of International Cultural and Educational Reforms, Taipei, 1999; García-Huidobro, J. E., “La reforma educacional chilena 1990-1998: visión de conjunto”, en García-Huidobro J. E. (Ed.), *La Reforma Educacional Chilena*, Editorial Popular, Madrid, 1999.

medidas que se debieran implementar para potenciar el sistema y para contrarrestar los riesgos descritos.

II.1 Análisis de las condiciones que hacen posible el funcionamiento del sistema

Un sistema de subsidio a la demanda como el que se ha descrito, implica que la comunidad y los padres valoran la educación y perciben que ésta hace una diferencia en la calidad de vida y en las oportunidades laborales que se les abrirán a los alumnos. Se supone, por lo tanto, el interés de los padres por optimizar sus decisiones al respecto. Esto llevará a las escuelas a demostrar buenos resultados de aprendizaje y a mantener las condiciones de disciplina y educación valórica compartidas por la mayor parte de las potenciales familias atendidas, ya que sus ingresos y finalmente su subsistencia, dependerán del número de alumnos que logren reclutar y mantener. En este esquema, los proyectos no exitosos no se mantendrían en el tiempo y se elevaría gradualmente el nivel de calidad y de eficiencia de todas las escuelas.

Pero para que el sistema opere cabalmente se requiere de la presencia conjunta de varias condiciones. Por diversas razones históricas, no todas han estado presentes, lo que ha impedido que se manifieste todo el potencial que tiene el sistema para incentivar la eficiencia de las escuelas. A continuación enumeramos estas condiciones, analizando cómo se cumplen ellas en el sistema educacional chileno para, en la sección siguiente, proponer medidas remediales.

Condición 1:

Información: los padres deben tener acceso a toda la información acerca de los resultados de logro de las escuelas que han escogido y su comparación con otras escuelas. También acerca de los procedimientos y objetivos del plantel al que asisten sus hijos.

Condición 2:

Evaluación: debe haber un sistema de evaluación de los resultados confiable y permanente, que permita dar esta información.

Cómo se cumplen:

El elemento central de presión hacia una mejor calidad de la educación, en un sistema de subsidio a la demanda, es la acción de los padres.

Ellos son los que tienen que privilegiar ciertos establecimientos por sobre otros. En Chile hay evidencias de que a los padres les importa la educación⁹, sin embargo, la preocupación no es todo lo activa que demanda un sistema de este tipo. En parte, debido a que los apoderados no conocen bien el sistema, y probablemente siguen esperando que el Estado les asegure una enseñanza de calidad de acuerdo a la antigua tradición centralizada de educación. En este sentido, el hecho de que el bono por alumno sea entregado directamente al colegio y no a los padres ha diluido la percepción de que ellos son los responsables de sus opciones educacionales y que tienen derecho a exigir calidad ya que están aportando fondos al establecimiento elegido.

Por otra parte, las evaluaciones, especialmente diseñadas para entregar información sobre calidad a los usuarios, no se han aprovechado debidamente. Los resultados del SIMCE se están publicando en Chile sólo desde 1995. Aunque el Ministerio de Educación entrega estos resultados a la prensa, no hay certeza de que éstos sean conocidos efectivamente por los apoderados, especialmente en sectores de bajo nivel socioeconómico. Esta información debiera entregarse directamente a los padres en cada escuela, pero esta indicación no siempre se cumple y el ministerio no ha presionado efectivamente para que así se haga. La comprensión de los resultados tampoco ha sido fácil para el público general, ya que el SIMCE ha estado en proceso de evolución en los últimos años, utilizando diferentes instrumentos y diferentes formas de expresar los puntajes¹⁰.

Por otra parte, no se ha potenciado al máximo la presión que podrían ejercer los padres porque en Chile tenemos un sistema de calificaciones

⁹ La Encuesta de Opinión Pública CEP (1997) revela que la mayoría de los padres valora “la calidad de la instrucción académica” como primer factor a la hora de escoger colegio para sus hijos. Los factores considerados en 2° y 3er. lugar fueron “el equipamiento del colegio” y la “formación ética y hábitos”. Estos factores son marcadamente más valorados que la cercanía al domicilio, la presencia de idiomas y deportes. La Encuesta Nacional a los actores del sistema educativo del CIDE de 2000 revela que un 67,6% de los padres valoran como objetivo final de la educación el que preparen al alumno “para la universidad”. Por su parte, Aedo, C. (1996) observa que la mayor parte de los factores que los padres recomiendan tener presente a la hora de escoger un establecimiento corresponden a factores de calidad: forma de entrega, educación personalizada, número de niños por curso, cursos extraprogramáticos.

¹⁰ Un nuevo instrumento que parece corregir debilidades anteriores ha sido utilizado por primera vez en 1999 para 4° básico. Las modificaciones eran indispensables dado que el instrumento anterior no sólo no medía las habilidades que busca desarrollar el nuevo currículum, sino su nivel de dificultad era más bajo que el correspondiente a los cursos evaluados. Era además, por construcción, inadecuado para establecer comparaciones en el tiempo. Véase Eyzaguirre y Fontaine, 1999. ¿Qué mide realmente el SIMCE?, *Estudios Públicos*, N° 75, 1999.

escolares relativas, que enmascara los efectos de estar en escuelas ineficientes. La ausencia de pruebas nacionales que certifiquen los conocimientos y habilidades adquiridos individualmente, permite que los niños sean promovidos de curso e incluso obtengan buenas notas aun cuando no han logrado los objetivos mínimos exigidos en los programas de estudio. Es decir, un padre puede tener a su hijo en un establecimiento con un SIMCE bajo, sin aprender lo que se espera en ese curso y aún así, obtener excelentes calificaciones. De este modo el apoderado se desorienta y no percibe que su elección de establecimiento educacional ha sido inadecuada.

En Chile, los costos de escoger un establecimiento de baja calidad son experimentados sólo en el largo plazo. En la mayoría de los países con buenos resultados en las pruebas internacionales¹¹, los alumnos tienen que aprobar exámenes externos para pasar de curso o para acceder desde temprana edad a distintas instancias educativas de prestigio. Esta realidad fuerza a estos padres a estar atentos a la calidad de la educación que reciben sus hijos año a año, condición que no está operando con igual fuerza en nuestro país.

Las evaluaciones internacionales, cuyos bajos resultados han tenido un fuerte impacto en la opinión pública, no ofrecen resultados desagregados por escuela, por lo cual tampoco han operado como incentivo de superación para las escuelas individuales. Sin embargo, nos ayudan a tomar conciencia de nuestro déficit educacional y contribuyen a generar un debate más activo en torno a la calidad de la educación. Pero a pesar de que en el último tiempo se ha producido mayor discusión del tema, el debate continúa siendo muy esporádico y las autoridades educacionales no lo estimulan porque están en una posición ambigua. Ellos son juez y parte, evalúan y son a la vez evaluados. Esta falta de independencia compromete sus apreciaciones y les quita fuerza para informar derechamente a los padres sobre la calidad del servicio que están recibiendo de las escuelas.

Condición 3

Competencia: debe haber posibilidades reales de que los alumnos puedan escoger otras escuelas en el caso de que el desempeño de un establecimiento sea insatisfactorio. La competencia entre las escuelas debe darse en igualdad de condiciones.

¹¹ Walberg H. J., "Uncompetitive American Schools: Causes and Cures" en Ravitch, D. (Ed.) *Brookings Papers on Education Policy: 1998*. Brooking Institution Press, Washington, D.C., 1998.

Condición 4

Contingencia de los recursos: los ingresos deben provenir mayoritariamente de la subvención por alumnos para que la ganancia o pérdida de un alumno no se diluya por el ingreso de otras fuentes. Sólo de esta forma la subvención por alumno operará efectivamente como incentivo. Debiera procurarse que si hay otras fuentes de financiamiento disponibles, como programas de ayuda focalizada, donaciones, etc., éstas no distorsionen el sistema de incentivos.

Condición 5

Disposición de los fondos: el riesgo de perder alumnos actúa como incentivo siempre y cuando las escuelas reciban directamente la subvención por alumno atendido y no se desvíen a un fondo común. Además tienen que tener autonomía para manejarlos según sus necesidades y para percibir las posibles ganancias como beneficios para sus directores, profesores, sostenedores y establecimiento.

Cómo se cumplen:

Sin duda, el factor que genera mayor competencia es la existencia de padres dispuestos a trasladar a sus hijos a escuelas que les den mayores garantías de buenos niveles de aprendizaje. Naturalmente, también es necesario que existan escuelas suficientes entre las cuales los padres puedan escoger y también, la posibilidad que éstas se creen si hay una demanda no satisfecha. Entre los factores que inciden en la disponibilidad de escuelas está la densidad poblacional y lo sustentable que pueda ser el instalar y mantener una escuela. Existen muchos sectores, escasamente poblados, en que sólo hay escuelas municipales¹². No sólo no hay escuelas particulares en las cercanías, sino que además muchas de ellas se encuentran aisladas y ni siquiera tienen pares municipales con quienes poder compararse. También hay casos en las grandes ciudades en que el rápido crecimiento urbano no ha ido a la par con la creación de escuelas¹³. En estas situaciones, el factor competencia desaparece.

¹² De las 270 comunas existentes en el país, 90 carecen de escuelas particulares subvencionadas. Estas representan el % de la población escolar del país. Ver Mizala, Romaguer y Farren (1998), "Eficiencia técnica de los establecimientos educacionales en Chile." *Documento de Trabajo* 38, Centro de Economía Aplicada, DII, Universidad de Chile, Santiago, 1998.

¹³ González, P., "Financiamiento, incentivos y reforma educacional" en García-Huidobro J. E. (Ed.), *La Reforma Educacional Chilena*, Editorial Popular, Madrid, 1999

Aparentemente, en las condiciones actuales, los incentivos para la creación de nuevos establecimientos son mínimos: el Estado no está interesado por aumentar las escuelas municipalizadas, al menos las de enseñanza básica, por estimar que ha logrado una buena cobertura. Por otra parte, para los particulares, las condiciones parecen haberse tornado difíciles. Hay alguna evidencia de que la gran mayoría de los establecimientos particulares subvencionados pequeños o medianos no son capaces de cubrir sus costos totales. Se mantienen en el sistema gracias a que no consideran el costo de oportunidad del capital y a que el excedente sobre los costos variables es aún positivo. Los únicos establecimientos que serían capaces de sustentarse son aquellos que captan recursos económicos de los padres de familia a través del financiamiento compartido¹⁴. En este sentido, también son importantes las restricciones para la construcción de establecimientos, la falta de confianza en las condiciones que imperarán en el futuro y la falta de simpatías por el sector en el discurso del Colegio de Profesores y algunos dirigentes del Gobierno.

Las escuelas particulares subvencionadas siempre están enfrentando competencia, ya sea entre ellas o de las escuelas municipales. Estas escuelas logran, en general, mejores resultados académicos que las municipalizadas¹⁵, y aparecen como más eficaces: muestran mejores índices de éxito oportuno, menor deserción y una relación más alta de alumnos por profesor y de alumnos por establecimiento¹⁶. Los padres aparentemente perciben ventajas en este tipo de escuelas: la matrícula particular subvencionada ha subido regularmente, a expensas de la educación municipal, lle-

¹⁴ Ver Quiroz, J., Chumacero, R., "El Costo de la Educación Particular Subvencionada en Chile". *Serie Documentos de Trabajo* N° 267, Centro de Estudios Públicos. Santiago, 1997

¹⁵ La diferencias de puntaje entre establecimientos particulares subvencionados y municipalizados ha sido ampliamente debatido. La mayoría de los estudios no son concluyentes por cuanto no controlan bien el nivel socioeconómico y el nivel educacional de la madre que, se sabe, son factores directamente asociados al rendimiento. Las diferencias de rendimiento son también atribuidas a factores de autoselección. Sin embargo hay evidencia creciente de que estas diferencias son significativas aún cuando se controla por el nivel socioeconómico de los alumnos. Para mayor información véase al respecto, Mizala, A. Romaguera, P., "Determinación de factores explicativos de los resultados escolares en educación media en Chile". *Documento de Trabajo* 85, Centro de Economía Aplicada, DII, Universidad de Chile, Santiago, 2000; Aedo C. y Sapelli, C., "El sistema de vouchers en la educación: Una revisión de la teoría y la evidencia empírica para Chile", Centro de Estudios Públicos, *Serie Documentos de Trabajo*, N° 307, agosto 2000; Contreras, D., "Evaluating a Voucher System in Chile. Individual, Family and School Characteristics", Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile. Documento de Trabajo N° 175, marzo 2001.

¹⁶ Véase Beyer, H. (2000), "Las reformas de la educación en Chile" en Larráin F. y Vergara, R., *La transformación económica de Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2000.

gando a duplicarse prácticamente en menos de veinte años y cubriendo en la actualidad al 35% de los alumnos. Sin embargo, llama la atención que los resultados no son todo lo buenos que podrían ser si hubiera una competencia realmente fuerte. Este fenómeno se explicaría, en parte, por el hecho de que las escuelas municipalizadas no son una contraparte que generen, en las escuelas particulares subvencionadas, la necesidad de mejorar demasiado. Basta con que se esfuercen muy poco más, para obtener un rendimiento levemente superior que las diferencie de las municipalizadas y así conquistar a los alumnos que necesitan para llenar sus vacantes.

La desinformación de los padres, y el no percibirse como usuarios que pueden escoger y exigir, puede ser otro factor que ayuda a explicar este fenómeno. Si bien la valoración de la calidad por parte de los padres se manifiesta al escoger una escuela en el momento de iniciar la educación de sus hijos, no parecen tan conscientes de sus posibilidades de presionar por un buen servicio y menos, de cambiarse a otra escuela si sus expectativas no se ven satisfechas. Influye también en la pasividad de los padres la idea de que no es conveniente el traslado de los alumnos de un establecimiento educacional a otro por el costo emocional que esto les podría producir¹⁷.

Las escuelas municipalizadas tienen pocos incentivos para esforzarse más, ya que se han vulnerado algunas de las condiciones esenciales para que un sistema de subsidio a la demanda funcione como tal. Normalmente, no se ha respetado el principio de traspasar a cada escuela los beneficios de realizar una buena gestión educacional o, si se quiere, los costos de una mala gestión. Para muchas escuelas municipalizadas la subvención no es su única fuente de ingresos, ya que perciben fondos adicionales de la municipalidad. El aporte municipal promedio por alumno, unido al aporte directo que realiza el Ministerio de Educación a la educación municipal por la vía de programas especiales, representa un aumento promedio de 24% de la subvención anual por alumno¹⁸. Por lo general, estos aportes no se

¹⁷ Esta noción no tiene una comprobación empírica que se conozca. Por otro lado existen evidencias de que el cambio de colegio es una práctica frecuente en países como Alemania, donde a partir de 4° año básico se los ubica en distintos establecimientos según los distintos tipos de educación que se ofrecen. En Estados Unidos la práctica común es mezclar varias veces los cursos, a lo largo de la educación escolar. Se concibe como una ventaja el que los niños cambien constantemente de grupos ya que desarrollaría flexibilidad y apertura. Por otra parte, este argumento de trauma psicológico no toma en cuenta el daño a largo plazo que se le genera al niño con el hecho de mantenerlo en un establecimiento de mala calidad.

¹⁸ El aporte municipal, sin embargo, se caracteriza por grandes diferencias entre unas municipalidades y otras (véase Larrañaga O., “Descentralización de la educación en Chile: una evaluación económica”. *Estudios Públicos*, N° 60, Santiago 1995). Carecemos de información sobre si esta mayor inversión se traduce realmente en beneficios para las escuelas o se destina a la burocracia municipal.

relacionan con el número de alumnos atendidos ni con los resultados de aprendizaje, por lo tanto no operan como incentivos para funcionar mejor.

Además, los fondos de la subvención son administrados centralmente desde la municipalidad. Se pierde así el control de los insumos por parte de la directiva de la escuela. Aunque las municipalidades perciben los incentivos asociados a una mayor cantidad de alumnos, estos incentivos no son traspasados a las escuelas. Como se manejan con un fondo común, aquéllas que ofrecen un mejor servicio y, por lo tanto, son más atractivas para los padres, subsidian a otras de la misma municipalidad que lo hacen peor. En lugar de percibir beneficios, estas escuelas más eficientes sólo perciben una carga adicional de trabajo y de responsabilidades. Las menos eficientes, en tanto, no perciben los costos de perder alumnos, por lo tanto no se esfuerzan por lograr buenos resultados¹⁹. En este esquema no existen incentivos para esforzarse en lograr mejores aprendizajes ni tampoco para ser más eficientes: los directivos perciben que disminuir el número de los alumnos puede ser incluso conveniente, sin necesariamente disminuir el de los profesores²⁰.

Condición 6:

Identificación del responsable: las consecuencias de las buenas o malas prácticas deben recaer sobre los responsables de la gestión. El sistema educacional es un sistema complejo, con numerosos actores y se requiere que las responsabilidades sean claramente establecidas.

Condición 7:

Autonomía pedagógica y administrativa: los responsables de la gestión educacional tienen que tener autonomía para tomar las decisiones educacionales y administrativas más acertadas que los lleven a obtener los logros de aprendizaje esperados, a mantener sus alumnos y a minimizar costos. Sólo si las escuelas tienen autonomía, los encargados de la gestión tendrán responsabilidad sobre los resultados y así la comunidad podrá exigirles cuentas legítimamente.

¹⁹ Estas escuelas municipalizadas que pierden alumnos, pueden recibir amonestaciones del departamento de administración municipal, pero saben que no están en una situación de vida o muerte como lo estaría una particular subvencionada en esa situación. Es más, el director de la escuela y sus profesores saben que no pueden ser despedidos porque están protegidos por el Estatuto Docente.

²⁰ Por lo general, las escuelas particulares subvencionadas, tanto las con financiamiento compartido como las que no lo tienen, no reciben otros fondos que no dependan directa-

Cómo se cumplen:

Para el funcionamiento eficiente de cualquier sistema, tiene que estar claro quien es responsable de la gestión. El sistema educacional no escapa de esto; debe haber un responsable claramente identificado que experimente los beneficios y los costos de su acción. En el caso de las escuelas particulares subvencionadas este papel está claramente definido. Si la escuela pierde alumnos es el sostenedor quién responde con su patrimonio y, posiblemente, el director de la escuela responde con su puesto. Claro está que no es necesario perder alumnos para que el incentivo funcione. Basta con que exista la amenaza para que el sostenedor adopte una actitud vigilante y cuide su proyecto, manteniendo o mejorando la calidad de la educación que ofrece.

En el sistema municipal la cadena de incentivos no es así de directa. Nadie hasta ahora ha puesto en tela de juicio la gestión de un alcalde por bajos resultados en el SIMCE ni por una escuela en déficit. La falta de publicidad de los resultados y la ausencia de difusión de los balances de las escuelas ha contribuido a este factor²¹. Tampoco el director del Departamento de Administración de Educación Municipal (DAEM) pone en riesgo su trabajo por una mala gestión. Tiene como excusa su restringido campo de acción: no puede despedir a los directores de los establecimientos ni a los profesores y tiene poco espacio para contratar a los profesores más idóneos. Por lo tanto, las cuentas que se le pueden pedir son pocas. Es más, el marco legal en el cual fueron creadas las escuelas municipalizadas le encarga al municipio sólo la función administrativa, correspondiéndole al Ministerio de Educación la facultad de velar por la calidad de la educación en los establecimientos.

En el nivel de la escuela, no existe una instancia que revise la labor del director o pida cuentas de su gestión pedagógica; tampoco podría haberla, en primer lugar, porque por estatuto, éste es inamovible y, en segundo lugar, porque no se le puede exigir cuentas dado que las decisiones

mente del aporte de cada alumno, ya sea por concepto de subvención o de pago compartido. Y aun en los casos en que los sostenedores las administran en un sistema de fondo común, el costo de perder alumnos es para el sostenedor tan evidente que éste presionará a la escuela a mejorar sus servicios.

²¹ En el Estado de Kentucky el dejar de figurar en los medios de comunicación como establecimientos con rendimiento deficiente ha sido un importante incentivo para mejorar el rendimiento en esas escuelas. En los países asiáticos el desprestigio público de la institución también funciona como un poderoso aliciente para evitar el mal desempeño. Véase Elmore, R.E., Abelmann, C.H., Fuhrman S.H., "The new accountability in state reform: from process to performance" en Ladd, H.F. (Ed.), *Holding Schools Accountable*. The Brookings Institution. Virginia, 1996.

más relevantes no dependen de él: no ha escogido él mismo su equipo ni tiene verdadero mando sobre aquél, ni tampoco capacidad de decisión sobre el presupuesto²².

Los profesores no sienten tampoco sus puestos en riesgo, porque están protegidos por el Estatuto Docente y además no hay cómo evaluar su trabajo²³. Si bien el director podría tener certeza de un desempeño insuficiente, le es difícil despedir: el procedimiento legal contempla una acción en primer lugar de la municipalidad, que debe nombrar una comisión para tal efecto y en segunda instancia, de otros profesionales de la misma escuela, quienes deben participar en el sumario. Sólo los profesores de menor antigüedad pueden ver afectado su puesto de trabajo por una baja en la matrícula. Actualmente estos tampoco debieran estar tan apremiados porque la cesantía en el sector docente es sólo de un 1%. Por lo tanto, en el sistema municipal, pocos se ven afectados laboralmente si la calidad no es buena y los alumnos disminuyen.

En esta cadena de responsabilidades a menudo se deja de lado a los alumnos. Cuando se analiza la estructura del sistema, muchas veces los alumnos son concebidos como sujetos pasivos. Su rendimiento pareciera depender de las buenas metodologías, del uso de tal o cual texto, de un trato motivante y comprensivo, etc. Sin embargo, los alumnos tienen voluntad propia y como tales tienen poder de decisión. Pueden escoger entre esforzarse más o no hacerlo, entre ser disciplinados o estar contra las normas de convivencia. En este sentido, los alumnos tienen una cuota importante de responsabilidad sobre su rendimiento y comportamiento. En nuestro sistema, no están claros para el alumno los costos de ser negligente frente a los estudios o infringir la disciplina. Pueden ser promovidos de curso aun cuando han estudiado poco y sin haber aprendido los objetivos mínimos estipulados. Hay una fuerte presión de las autoridades contra la repitencia de curso y una cierta tendencia de la opinión pública contra la exigencia de estándares académicos altos. Los costos en términos salariales vienen a evidenciarse años más tarde. En relación con los costos de no responder ante las normas de conducta que cada establecimiento exige, las señales se han debilitado en el último tiempo, ya que en numerosas oportunidades las autoridades han cuestionado la medida disciplinaria de la expulsión de alum-

²² La administración centralizada de las escuelas municipales y las regulaciones del Estatuto Docente dejan poco espacio para la iniciativa del director en temas referentes a personal y manejo de fondos (véase Larrañaga, 1995).

²³ El Estatuto Docente contempla un sistema de calificación a los docentes, pero la oposición de los profesores ha impedido su aplicación

nos por faltas graves, con el argumento que se trata de medidas discriminatorias y que se oponen al derecho a la educación. Si las escuelas no cuentan con el respaldo de las autoridades en materia disciplinaria, se da la señal que el alumno y los padres podrán rebelarse abiertamente contra las normas de la comunidad escolar sin costo alguno para ellos.

En relación a la autonomía pedagógica y administrativa: los responsables de la gestión educacional necesitan tener autonomía para tomar las decisiones educacionales y administrativas más acertadas, que les lleven a obtener los logros de aprendizaje esperados, a mantener sus alumnos y a minimizar costos. Sólo si las escuelas tienen autonomía, los encargados de la gestión tendrán responsabilidad sobre los resultados y así la comunidad podrá exigirles cuentas legítimamente. A su vez, la autonomía también es importante para liberar la capacidad creativa inherente al sistema. En este momento están conviviendo dos tipos de sistemas para asegurar calidad: la idea de control por resultados implícita en el sistema de subsidio a la demanda por alumno y la idea de dirigir y regular centralmente los procesos educacionales. Esta última le quita autonomía a los establecimientos e invalida el exigirles cuentas porque el resultado obtenido es la consecuencia lógica de los procesos diseñados por el Estado. Aunque la ley permite diversidad de proyectos educativos, libertad de programas y uso de distintas metodologías de enseñanza, el discurso de la reforma del Ministerio de Educación ha tendido a imponer sus propias visiones pedagógicas en aspectos metodológicos, horarios, criterios de promoción, textos escolares, etc. En este sentido, el carácter impositivo y excesivamente regulado con que se plantean muchos de los programas focalizados provenientes del nivel central, y el rol autoritario que muchas veces juegan los supervisores, en el marco de la dependencia económica de las escuelas, han sido factores que inciden en una actitud dependiente de parte de las escuelas.

En lo administrativo, las rigideces laborales impuestas por el Estatuto Docente, constituyen en muchos sentidos un freno a las iniciativas que podrían tomar los directores encaminadas a lograr mejores rendimientos. Además, la tradición de educación estatal y centralizada de nuestro país y la definición difusa de la autoridad, repartida entre ministerio, municipio y directores, hacen difícil el que los directores se sientan verdaderamente autónomos y responsables de su gestión.

Estatuto Docente

Dado que el Estatuto Docente se ha constituido en una piedra de tope para la autonomía y el buen funcionamiento de las escuelas, nos de-

tendremos en él para analizarlo en detalle. Esta traba ya había sido advertida en 1994 en el informe Brünner²⁴. Los inquietantes resultados del SIMCE y de las evaluaciones internacionales hacen necesario reflexionar sobre los efectos que ha tenido esta estructura legal sobre el sistema y buscar mecanismos que contraríen dichos efectos.

Tal como está, el estatuto quita eficiencia al sistema, por varias razones. La primera es que estipula condiciones demasiado rígidas y no basadas en mérito para diferenciar los salarios del sistema municipal: las únicas asignaciones por sobre la remuneración básica mínima nacional que considera el estatuto corresponden a experiencia, perfeccionamiento, desempeño en condiciones difíciles y responsabilidad directiva y es la costumbre que todas ellas sean determinadas en negociación nacional con el Gobierno. En la práctica esto significa impedir que un municipio o una escuela ofrezca un mejor sueldo para retener a un profesor eficiente o para llenar una posición particularmente difícil o desafiante. Al tener una escala única y basar los incrementos básicamente en antigüedad, se configura un sistema bastante inflexible y de escasa capacidad de motivar a los profesores a hacerlo bien, a tomar mayores responsabilidades o a emprender tareas más demandantes. Si bien la ley otorga al empleador facultades para establecer asignaciones especiales de incentivo profesional, en la práctica esto no se ha llevado a cabo en la mayoría de los municipios por la resistencia que ha puesto el Colegio de Profesores a someterse a un sistema de calificación.

La segunda razón se refiere a las condiciones complicadas y limitantes para la incorporación de profesionales a la dotación municipal: la ley define quienes son profesionales de la educación, establece los requisitos para quienes pueden postular, y determina quienes no pueden ejercer labores docentes. También establece el plazo máximo de antelación con que debe quedar estipulado el número de docentes en cada municipalidad (el 15 de noviembre del año anterior), y ordena que se incorporen previo concurso público, convocado dos veces al año. La comisión calificadora del concurso, luego de analizar los antecedentes, debe emitir un informe sobre el cual decide el alcalde. Todo este procedimiento resta agilidad a la contratación, diluye las responsabilidades y aleja la decisión del director, quien finalmente es el que debe ejercer el mando y, eventualmente, debiera responder por los resultados de su establecimiento.

La tercera razón se refiere a las condiciones de terminación de contrato, que exigen causales y procedimientos difíciles de aplicar en los ca-

²⁴ Comité Técnico Asesor sobre la Modernización de la Educación Chilena: *Los Desafíos de la Educación Chilena Frente al Siglo 21* (Informe Brünner), 1994.

sos de mal desempeño para los profesores municipales (las causales referidas al desempeño de un profesor son falta de probidad, conducta inmoral e incumplimiento grave de las obligaciones que impone su función y se requiere “comprobarlas fehacientemente” mediante un sumario ordenado por el Jefe de Administración de Educación de la municipalidad respectiva, en el cual participan un fiscal y un actuario elegidos entre los profesionales de la escuela, quienes deben efectuar una investigación y formular los cargos)²⁵ y limitan la capacidad de los municipios de establecer contratos sujetos a plazo (sólo un 20% de las horas totales de la dotación pueden ser contratos a plazo fijo) y de reducir la planta de un colegio por disminución de matrícula (debe seguirse un engorroso procedimiento que consulta un escalafón y obliga a reubicar a los profesores titulares en otros establecimientos de la comuna).

Este conjunto de condiciones impuestas por el Estatuto Docente no sólo pone obstáculos para una gestión ágil de parte de la directiva del colegio, sino que impide al sistema dar a uno de sus principales agentes las señales adecuadas de presión hacia un buen desempeño. El estatuto además ha operado en sentido contrario a la buscada equidad, ya que permite que los profesores que han sido rechazados por el sistema particular (que puede utilizar la figura de contratos a plazo fijo o la de necesidad de la empresa) deriven hacia el sistema municipal donde permanecen definitivamente. De esta manera se produce el efecto indeseado de que los alumnos de más bajo nivel socioeconómico obtengan los profesores de peor calidad. La rigidez administrativa dificulta, además, el acceso de personas flexibles, creativas y autónomas a la profesión.

II.2 Medidas

Las medidas que discutimos a continuación buscan restablecer las condiciones más adecuadas para que el sistema de subsidio a la demanda opere verdaderamente como incentivo para mejorar la calidad del servicio entregado por las escuelas.

1. Medidas orientadas a potenciar el papel los padres, en cuanto a su capacidad de presión y elección, mejorando los sistemas de información y la existencia de evaluaciones válidas:

²⁵ Véase *Estatuto Docente*, D.F.L. N° 2, Texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 19.070, publicado en el D. O. 22-1-97, Ediciones Publibey, 1997.

- 1.1. Redefinir el rol del ministerio²⁶: Le correspondería al Estado las tareas de fijar objetivos, evaluar resultados, proveer información a la comunidad y los padres, catalizar investigación y proveer recursos. La tarea de gestionar las escuelas administrativa y pedagógicamente debe quedar en el nivel local. Esta medida da la necesaria independencia al Ministerio de Educación para informar a los padres de la calidad de las escuelas sin consideración de la dependencia administrativa (subvencionadas municipalizadas, subvencionadas particulares o particulares). Comunica, además, que el Estado no es el que garantiza la calidad de la educación y les traspassa la responsabilidad a los padres de buscar una buena alternativa educacional para sus hijos.
- 1.2. El Estado debe definir y comunicar cuáles son las aspiraciones nacionales en cuanto a rendimiento. La discusión pública y frecuente de estas metas focalizarán la acción de las municipalidades y establecimientos y ayudará a los padres a precisar sus exigencias frente a las escuelas. Las metas tienen que formularse en términos concretos que orienten al país, por ejemplo, las posiciones que queremos lograr en pruebas internacionales y porcentajes de logro en aprendizajes determinados en las pruebas internas. Los estándares deberían ser altos y deben estar de acuerdo al nivel de desarrollo que aspiramos. Sabemos que las expectativas altas inciden positivamente en el desempeño. El Estado tiene que ejercer un rol de liderazgo en este sentido. No puede renunciar a una visión ambiciosa por el costo político que puede implicar no cumplirla²⁷.
- 1.3 Invertir en evaluación. En las últimas décadas se han ampliado las funciones de las evaluaciones y se les ha asignado un rol central en

²⁶ En los gobiernos de la Concertación por la Democracia el ministerio ha asumido el rol de perfeccionar profesores, promotor de metodologías educativas, ejecutor de programas remediales focalizados, elaborador de textos, etc.

²⁷ Cuando Estados Unidos percibió su pérdida de posiciones en el ranking educacional, quedando bajo el promedio de los países desarrollados, se propuso recuperar los primeros lugares. Definió en 1994 los Objetivos de Educación para el Año 2000, entre los que se encuentran: los niveles de graduación de enseñanza secundaria se elevarán al 90% de la población; los alumnos de 4º, 8º y 12º terminarán sus cursos habiendo demostrado competencia en los ramos específicos; los alumnos de EE.UU. serán los primeros del mundo en las pruebas de rendimiento en ciencias y matemáticas. Hanushek, E.A., Outcome. Cost, and Incentives in Schools. Chapter 3, Pp.46. en *Improving America's Schools: The Role of Incentives*, editado por E.A. Hanushek. National Academy Press, Washington, DC, 1996.

el mejoramiento de la calidad de la educación. Chile no se ha puesto al día en el uso de esta herramienta. Necesitamos ampliar la gama y mejorar la calidad de nuestras evaluaciones para contar con mejores indicadores. Estos nos permitirían fijar mejor nuestras metas y evaluar avances o retrocesos, entregar información a los padres, detectar las mejores prácticas y difundirlas, informar acerca de las áreas deficitarias para generar investigación y acciones focalizadas, y entregar información a empleadores acerca de las competencias adquiridas por los alumnos. En este sentido se necesita:

- Instaurar un sistema de pruebas centralizadas que certifiquen que los alumnos han adquirido las habilidades y conocimientos requeridos al finalizar cada ciclo del proceso educativo²⁸. Estas pruebas deben ser referidas a criterio²⁹. La certificación alerta a los padres sobre el nivel de educación que están alcanzando sus hijos de manera más objetiva que las notas escolares y antes que sea demasiado tarde para remediarlo. No tendrían que esperar los resultados de la Prueba de Aptitud Académica (PAA) o a que el joven reciba un bajo salario para darse cuenta que equivocaron sus decisiones educacionales. Al estar más alertas, los padres presionarán a las escuelas para que le ofrezcan una mejor educación desde los primeros años.

Al mismo tiempo, con este sistema, los profesores y alumnos tendrían una idea concreta de las metas que tienen que alcanzar. Otra ventaja del sistema es que los padres y alumnos no pueden presionar a los profesores a bajar los estándares. El profesor se transforma en alguien que ayuda a salvar estas vallas y se acaba con el rol antagónico de ser el que pone las exigencias. Se premia además el esfuerzo personal: sólo los alumnos que se esfuerzan, logran obtener estos certificados. Se acaba así con la obtención de grados sólo por asistencia. A partir de 4° básico, los alumnos tienen la opción de volver a rendir estas pruebas en años

²⁸ Este tipo de pruebas es una práctica común en los países europeos y asiáticos. En Estados Unidos, 38 de los 54 estados tienen este clase de evaluación. Véase, Robitaille, D.F. (Ed.), *National Contexts for Mathematics and Science Education: An Encyclopedia of the Education Systems Participating in TIMSS*. IEA, TIMSS, Pacific Educational Press, 1997.

²⁹ Los criterios se refieren a la definición concreta de los objetivos de logro. Por ejemplo, el programa francés exige para el final del nivel primario (5° básico) ser capaz de redactar un resumen a partir de un texto leído. En este sentido, una prueba referida a criterio debiera corroborar que el niño ha logrado esta competencia.

posteriores al que les corresponde, cuando estimen que están preparados³⁰. Para que no se ejerza una presión desmedida que obligue a bajar los estándares de las pruebas, se puede distinguir niveles, de modo que se destaque a los alumnos que cumplen con los mínimos de los que hacen mayores esfuerzos. Las escuelas tendrían que informar a los padres cuántos alumnos las aprueban y en qué niveles. Estos resultados reemplazarían al SIMCE.

- Realizar pruebas de seguimiento de la calidad de la educación a cargo del Estado, Universidades o Centros de Estudios. Deben formularse pruebas especiales para obtener indicadores de avance. Éstas deben ser de carácter muestral y deben guardarse los ítems cuidadosamente a través del tiempo. No deben fundirse con las pruebas tipo SIMCE que están diseñadas para rendir cuentas y cuyas características las invalidan como pruebas de seguimiento: en ellas, los niveles de dificultad deben ser fijados de acuerdo a lo que saben los niños y deben ser transparentes para que cumplan la función de informar acerca de las áreas logradas y las que están en déficit.
- La política de contratar evaluaciones internacionales debe mantenerse en forma sistemática. Estos indicadores son los que nos permitirán mantener nuestros estándares altos independientemente de los intereses políticos y harán que nuestra educación se ajuste a niveles competitivos.
- El Estado debiera crear un banco de pruebas que los establecimientos pudieran utilizar para autoevaluarse voluntariamente y así monitorear sus procesos, tanto para el área de gestión como en el área académica. Idealmente debiera recopilar los resultados de estas autoevaluaciones para llegar a estandarizar las pruebas de modo que los colegios pudieran tener parámetros de comparación. Estas pruebas serían de carácter complementario a las pruebas nacionales, ya que se dedicarían a monitorear el aprendizaje a nivel más micro.

³⁰ Las pruebas podrían rendirse cada dos años. En segundo básico, el no aprobarlas debiera implicar repetir el curso, porque las destrezas adquiridas en los primeros años son fundacionales e indispensables para poder manejarse en los ciclos siguientes. En los cursos siguientes, los alumnos que no rinden bien pueden ser promovidos aunque no reciban certificación. De este modo, no se producirán un alto número de repitencias que harían inviable el sistema. Las pruebas las podrían repetir en años sucesivos cuando estimen que están preparados. El servicio puede ser gratuito hasta el tercer intento, luego deben pagar por la examinación.

- 1.4. Informar amplia y obligatoriamente a los padres sobre la calidad de la educación de las escuelas. Esta información debiera entregarse bi-anualmente, a cada apoderado, en un catastro de establecimientos regionales. La información debiera incluir número de alumnos que pasan las pruebas de certificación o puntajes del SIMCE de cada escuela. Incluir además otros parámetros como número de niños que aprueban pruebas de certificación, puntajes obtenidos por los alumnos en Prueba de Aptitud Académica, número de expulsados, calidad y estado de las instalaciones, equipamiento didáctico, proyectos extracurriculares, premios en campeonatos y otros. La información debiera ser fácilmente comprensible y comparable.
- 1.5. Entrega del subsidio educacional directamente a los padres. Esta medida puede significar un cierto aumento de los costos administrativos, pero conviene contemplarla, ya que busca potenciar la conciencia de que el padre elige y aporta a la escuela que selecciona. El problema logístico se soluciona con un talonario personalizado por niño que tiene 12 bonos correspondientes al valor de cada mes. El padre entrega el talonario completo a principios de año y se le devuelve el remanente de bonos en caso que el niño se traslade de establecimiento. Para no perder el control por día asistido se hacen los ajustes por asistencia trimestralmente como se ha hecho hasta ahora.
2. Medidas orientadas a compensar las desigualdades de entrada de los alumnos, evitar discriminaciones y segmentaciones y legitimar la comparación entre escuelas.
 - 2.1 Bono diferenciado según nivel socioeconómico. Se argumenta que educar a niños que crecen en familias con menor nivel educacional y bajos recursos económicos es más difícil. La escuela debe compensar las carencias de repertorio cultural, para lo cual puede requerir más recursos (tiempo, profesores, materiales, etc.) La entrega de una subvención mayor a este segmento de la población permitiría a las escuelas contar con estos recursos. Con esta medida también se disminuye el riesgo de segmentación implícito en un sistema de subsidio a la demanda ya que las escuelas estarían interesadas en recibir a estos niños, porque aportarían más recursos. También al apoyar a los alumnos más desfavorecidos, permite medirlos con los mismos parámetros de todas las escuelas del país, res-

tando validez a las excusas principales que se utilizan para sustentar expectativas bajas para ese grupo de niños.

Este subsidio debe asignarse individualmente al alumno. No es recomendable entregar la subvención diferenciada por escuela, por una parte, porque al trasladarse el niño a otra escuela que no tiene este tipo de subvención se le estaría aplicando un impuesto, y por otra, porque reuniría a todos los niños de nivel socio-económico bajo en escuelas determinadas. Este elemento no sólo es negativo en términos de la integración social sino también no es positivo en términos de aprendizaje académico y de formación personal. La literatura muestra que los pares pueden afectar el desempeño positivamente si se integran niños con mayores aspiraciones junto a los que tienen expectativas bajas con respecto a su desempeño escolar³¹. La identificación de los receptores de este beneficio debe realizarla el municipio a través del mecanismo empleado actualmente para elaborar la ficha CAS, la cual puede ser pedida por el apoderado o la escuela para determinados alumnos³².

3. Medidas orientadas a estimular la competencia entre los establecimientos, y a traspasar efectivamente a las escuelas, a sus directores y profesores el incentivo de atraer y mantener a los alumnos.

3.1. Mantener condiciones estables que generen certidumbre e incentiven el asumir el riesgo de instalar nuevas escuelas particulares subvencionadas. Como toda actividad económica, éstas requieren de políticas claras, duraderas y realistas con respecto al financiamiento, normativa regulatoria y aspectos laborales. El allegamiento de recursos debiera ser preferentemente a través de la subvención, evitándose los recursos con destinos especiales que quitan a las escuelas la flexibilidad y autonomía necesarias.

³¹ Véase Hoxby, Caroline, "Peer Effects in the Classroom: Learning From Gender and Race Variation". *Working Paper 7867*. National Bureau of Economic Research, Inc., August 2000.

³² El costo del bono diferenciado debiera contemplar la posibilidad de equiparar las condiciones de trabajo promedio de los profesores que se desempeñan en los establecimientos que reciben financiamiento compartido. De modo que las escuelas que atienden a menores de sectores desventajados puedan atraer a los profesores en igualdad de condiciones salariales. Más allá de este punto, la estimación del monto de la subvención diferenciada requiere un estudio en profundidad de los requerimientos extraordinarios que implica educar a los niños de sectores pobres y de la cantidad de niños que se debe incluir.

- 3.2. Sustituir el sistema de administración municipal centralizada de los fondos de educación. Cada escuela debe contar con la totalidad de los fondos percibidos por concepto de subvención según el número de alumnos que atienda. Esto le permitirá percibir directamente los incentivos de lograr atraer y mantener a los alumnos. Los excedentes generados por una buena gestión deben ser administrados en la escuela y pueden ser empleados como el director estime conveniente. En lo posible debiera evitarse la distorsión de la competencia ocasionada por los aportes municipales. Para ello, puede dárseles el mismo carácter de la subvención, es decir, un aporte por alumno atendido, fijado por cada municipalidad para todos los alumnos de la municipalidad por igual.
- 3.3. En aquellas comunas urbanas en que todas las escuelas del sector caen dentro del cuartil inferior de rendimiento en el SIMCE, se propone entregar un bono de locomoción para los alumnos que deseen trasladarse a otra comuna, así se evitaría que las escuelas tuvieran a sus alumnos “cautivos”³³. Una medida similar se podría aplicar en zonas rurales, donde por la baja densidad poblacional, existen pocas escuelas, pero es posible que en esos casos las distancias a recorrer fueran muy largas e hicieran impracticable la medida³⁴.
4. Medidas orientadas a reestructurar la organización administrativa de las comunidades educativas. Se busca darles autonomía y lograr una cadena más clara de responsabilidades y de incentivos.
 - 4.1. Fortalecer el papel de los directores³⁵: Se propone redefinir su papel, entregándoles más poder de decisión y autonomía. Esto implica proporcionarles facultades que les permitan una gestión eficiente. Debieran poder:

³³ Esta medida puede parecer poco atractiva si se consideran los aumentos de costos por movilización y el aumento de congestión por traslado. Sin embargo, la sola amenaza de perder alumnos debiera actuar, por lo tanto, la movilización de niños no debiera alcanzar altas cifras. Sería de esperar que los padres ejercieran presión sobre los alcaldes para que mejoraran la calidad de la educación municipalizada dado el problema que significaría para ellos el matricular a sus hijos en escuelas lejos del hogar.

³⁴ Para el caso de zonas rurales aisladas, quizás sea necesario explorar otros mecanismos de presión para compensar por la falta de competencia.

³⁵ Numerosos estudios de efectividad escolar han establecido que las escuelas efectivas tienen directores con fuerte liderazgo, capaces especialmente de transmitir un sentido de misión de la escuela, de establecer una atmósfera de cooperación y responsabilidad compar-

- Tomar las decisiones respecto a cómo distribuir su presupuesto, dando cuenta ante el Departamento de Administración Municipal. Deben tener libertad para decidir los salarios, los incentivos a los profesores, el destino de fondos ahorrados por concepto de buen cuidado del establecimiento y las inversiones en material didáctico. De este modo el director percibirá los beneficios de administrar los fondos eficientemente y de mantener o atraer más alumnos. El municipio se reserva el derecho de exigir la mantención del establecimiento en buen estado, el pago oportuno de leyes laborales y la provisión de un fondo de indemnización de profesores.

Esta medida no implica necesariamente recargar la labor del director con tareas de tipo administrativo; puede ser conveniente que estas tareas de contabilidad y manejo directo de fondos queden a cargo de funcionarios de la municipalidad.

- Nombrar personal: los profesores deben ser nombrados por el director y responder ante él. Este debe tener facultades de contratación, disponer términos de contratos, asignación de tareas y designación de sueldos. Debe poder contratar servicios y asesorías si lo necesita.

- 4.2. Establecer un sistema para que el director dé cuenta anual a los padres y a la institución administradora de los resultados de su gestión. Esto implica que el director dé a conocer a los padres el proyecto del colegio y les permita verificar su cumplimiento. Esto podría expresarse en planes anuales destallados, con objetivos bien acotados en cuanto a currículo y metas de mejoramiento. Periódicamente se debe hacer una auditoría externa sobre el cumplimiento de este proyecto e informar los resultados a los padres. También periódicamente (puede ser cada dos años) los padres deben votar la aprobación de su gestión. Dos períodos de mala evaluación con mayoría amplia obligan al alcalde a nombrar un nuevo director.

El sistema de *voucher* tiene incorporado en su diseño la posibilidad de que los padres manifiesten su disconformidad retirando a sus hijos de la escuela. Con esta medida les damos una cuota de poder

tida con los profesores, y de crear un clima de orden y disciplina conducente al aprendizaje. Véase Lockheed y Verspoor, A.M., *Improving primary education in developing countries*, Oxford University Press, Oxford 1992. También Arancibia, V., Efectividad escolar un análisis comparado, *Estudios Públicos*, N° 47 Santiago 1992, e "Informe Brünner", 1994.

adicional³⁶, la cual ellos pueden ejercer sin necesidad de retirar al niño del colegio, aunque pueden hacerlo igualmente, si lo desean. Son ellos los que tienen mayor interés en que la educación de sus hijos sea de calidad. Por lo tanto son ellos los más naturalmente motivados a pedir cuentas sobre la gestión de la escuela a la que sus hijos asisten y también, los que más directamente y quizás, con más prontitud pueden detectar deficiencias.

- 4.3. Dar una solución administrativa de corto plazo a las escuelas municipales en situación permanente de mala gestión. Si durante tres períodos de dos años los padres, con una mayoría amplia, no han aprobado la gestión de los directores propuestos por el municipio, o si las escuelas no muestran, en ese período, aumentos significativos en el SIMCE, se debe exigir la licitación de la administración a instituciones especializadas³⁷ por un período de al menos 6 años. Al cabo de este tiempo los padres votan nuevamente para decidir volver a la administración municipal o seguir con el sistema de administración delegada. Si optan por la segunda opción, el municipio debe dar la posibilidad de compra a la institución que asumió la escuela. Cuando la escuela está en las manos de la administración delegada es ésta quien debe responder por el manejo de los fondos y responder por los déficits. La municipalidad se obliga a traspasar los montos que aporte a las demás escuelas en igualdad de condiciones a las que tienen administración delegada.
- 4.4. Incentivar la autonomía pedagógica y administrativa de las escuelas. Esto requiere, además de las medidas enunciadas:
 - Facilidades para que las escuelas puedan elaborar, escoger o adaptar sus propios programas de estudio, así como las meto-

³⁶ Hay quienes argumentan que los padres no saben identificar correctamente los factores de calidad de una escuela, pero la evidencia empírica sugiere lo contrario. Las positivas experiencias del proyecto EDUCO en El Salvador y en Bolivia, que entrega la administración de las escuelas a los padres, ha demostrado que éstos, incluso los de bajo nivel educacional, son capaces de tomar las decisiones que mejor aseguren el aprendizaje de sus hijos. Véase Jiménez, E. and Sawada, Y (1999), Do community –managed schools work? An evaluation of El Salvador's EDUCO Program, *The World Bank Economic Review*, Vol. 13, N° 3, Sept. 1999. Igualmente, la experiencia neozelandesa muestra que la acción de los padres como responsables administrativos es eficaz (véase Fiske y Ladd, 2000).

³⁷ Estas instituciones pueden ser fundaciones, corporaciones con o sin fines de lucro, universidades, sociedades de padres o de profesores, etc.

dologías que más convengan a sus objetivos y a su realidad particular. Para que esto sea posible es necesario poner a su disposición una amplia gama de información confiable y completa. La autoridad central o las municipalidades deben facilitar este acceso organizando un banco de programas alternativos, un catálogo de asesorías, servicios y programas de ayuda y bonos para asistencia técnica. La participación en programas de asistencia pedagógica organizados centralmente debe ser voluntaria, debe posibilitarse la elección libre de los textos de estudio y simplificarse las regulaciones, la burocracia y el tiempo destinado a reuniones. Asimismo, deben instaurarse mecanismos para facilitar la comunicación y traspaso de experiencias exitosas.

- 4.5. Modificar la función del municipio: El municipio deja de ser un centro administrativo de las escuelas. Estas se manejan en forma autónoma y la municipalidad pasa a ser un centro de servicios, quedando a cargo de las siguientes funciones:
- a) Seleccionar y exigir cuentas al director.
 - b) Contabilidad y administración (planillas, licencias, cheques, entrega de talonarios de la subvención, identificación de candidatos al bono diferenciado).
 - c) Provisión de servicios comunes a varias escuelas: bibliotecas, canchas, piscinas, sala de actos, centros culturales, aseo y seguridad.
 - d) Provisión de servicios educacionales que puedan ser compartidos entre varias escuelas: administración de pruebas de evaluación, orientación, psicopedagogía, deportes, auditorías, perfeccionamiento.
 - e) Centro y canalización de información y recursos a las escuelas sobre: asesorías, registros de profesores, productos y servicios, cursos de perfeccionamiento, banco de programas alternativos, textos de estudio y otros materiales.

Los establecimientos, si lo desean, podrían eventualmente contratar algunos de estos u otros servicios de otros agentes externos debidamente acreditados.

5. Las medidas orientadas a modificar el Estatuto Docente:
 - 5.1. Limitar la negociación con el Estado sólo al sueldo mínimo. En un número importante de establecimientos subvencionados, el cubrir la planilla de profesores sobre la base del sueldo mínimo deja hoy un margen reducido. Este hecho impide a las escuelas diseñar políticas propias de incentivos y de diferenciaciones salariales. Las futuras negociaciones del salario mínimo no debieran sobrepasar el alza promedio de los salarios reales para mantener un margen que permita hacer diferenciaciones salariales significativas o cualquier otra inversión que el director estime conveniente. Éste a su vez, al estar controlado por su desempeño, sabrá asignar bien sus recursos. Los otros aspectos laborales tales como vacaciones, reconocimiento de años de servicios, horarios, número de alumnos por curso y otras garantías deben ser negociadas en el nivel de las escuelas, tanto en las municipalizadas como en las particulares subvencionadas³⁸.
 - 5.2 Flexibilizar las condiciones de término de contrato. Para esto se pueden adoptar varias estrategias alternativas:
 - Incluir en el contrato cláusulas que estipulen las tareas y funciones del profesor en forma específica y de acuerdo al proyecto educativo de cada escuela de modo que las faltas a ellas estén incluidas en “incumplimiento grave de las obligaciones que impone su función”. Eliminar la necesidad de sumario, bastando con que la dirección del colegio consigne durante dos semestres las faltas en el libro de vida del profesor y se las den a conocer.
 - Hacer funcionar los mecanismos de evaluación docente que están definidos en el Estatuto Docente. Esto es, llevar a cabo las evaluaciones de desempeño, que hasta hoy se han evitado, pero flexibilizando los plazos y entregando mayores atribuciones a la dirección. La ley estipula que dos años en lista de demérito im-

³⁸ Los proyectos educativos de cada escuela requieren diferentes condiciones laborales. Si queremos diversidad de soluciones para adecuarse mejor a los problemas se requiere mayor autonomía en estos aspectos. Por ejemplo, el exitoso proyecto educativo KIPP (*Knowledge is Power*), apoyado por la cadena de tiendas GAP, demuestra que en sectores marginados la continuidad del período escolar a todo el año es indispensable para el apoyo formativo de los alumnos. Esta medida no estaría permitida en Chile dado que el Estatuto Docente negocia el calendario escolar. Véase Feinberg, M. (2000) “There Are No Shortcuts”. www.kipp.org.

plica la cesación del contrato, lo que ha generado la fuerte resistencia en el gremio a la idea de ser evaluados.

- Agregar la causal “por necesidad de la empresa”, como existe para el sector particular, con indemnización por años de servicio³⁹.
- Basar los ajustes de planta que se realizan cada año sólo en la decisión del director y no como lo ordena la ley, que condiciona los términos de contrato a los que tienen menor antigüedad.

5.3. Flexibilizar condiciones de contrato:

- Para los profesores que se incorporan por primera vez: se propone que los nuevos contratos sean más ventajosos en términos de salario, con un piso inicial más alto e incrementos por mérito, pero, a la vez, más “arriesgados” en términos de estabilidad, eliminándose la titularidad, facilitando la contratación a plazo fijo para el primer tiempo (lo que facilita el “probar” a un profesor en acción), ampliando algunas de las causales y simplificando los procedimientos. De esta manera los compromisos anteriores siguen siendo respetados, aunque se permite que los profesores más antiguos sean recontratados con las nuevas condiciones si así lo desean.
- Eliminar las barreras de entrada a la profesión docente, impuestas por el estatuto. Permitir que personas poseedoras de otros títulos académicos o profesionales sean contratadas para enseñar en colegios. Esta medida presenta además obvias ventajas para la enseñanza, que se enriquece con el aporte de otras perspectivas, otras formaciones, otros hábitos y una mayor cercanía al “mundo real”.

III. DISPONIBILIDAD DE RECURSOS

Para superar los problemas de calidad y equidad, es necesario desarrollar en el país los conocimientos necesarios, generar los materiales didácticos y contar con los recursos humanos calificados para educar.

³⁹ Véase al respecto, Tagle, T., “Una Mirada a la Legislación Laboral de los profesores”. Documento en preparación, Centro de Estudios Públicos, Santiago 2000.

En un sistema educacional competitivo y con recursos para invertir, la dinámica misma del sistema debiera generar la oferta de profesores más capacitados, asesorías técnicas y mejores materiales de apoyo. Si las escuelas están presionadas para hacerlo bien, aprenderán a buscar los caminos para lograrlo y la comunidad generará los servicios para responder a estas demandas. Sin embargo, en la actualidad, el Estado interviene activamente en estos aspectos creando programas específicos para hacerse cargo de estas necesidades.

Uno de los problemas que se generan con los programas centralizados es que al ser impuestos desde arriba pueden no responder a un diagnóstico adecuado de las prioridades de las escuelas, lo cual se puede traducir en una falta de apropiación y en el desaprovechamiento de los programas⁴⁰. Por otra parte, este sistema no tiene incorporado en sí mismo un mecanismo de evaluación. En un sistema de libre elección, los programas que no responden a las necesidades no son demandados y tienen que ser modificados o desaparecer. En cambio, cuando son impuestos y además llevan asociada la entrega de recursos que de otra manera no se recibirían, las señales que validan los programas se desvirtúan. Por lo tanto, se propone privilegiar los programas descentralizados.

A continuación analizaremos las medidas necesarias para estimular la generación de los recursos técnico pedagógicos y luego trataremos brevemente el tema de la continuidad de los programas que actualmente están operando con estos fines. Finalmente, nos detendremos en la formación de los profesores, considerándolos como el recurso necesario e indispensable del mejoramiento de la calidad de la educación.

III.1 Recursos técnico-pedagógicos

El principio que debiera primar con relación a los programas de apoyo técnico para las escuelas es el de darles autonomía para decidir qué necesitan y de quién lo necesitan. En este sentido, los recursos para asesorías técnicas, materiales didácticos, perfeccionamientos, contratación de auditorías debieran canalizarse a través de la subvención. Es la escuela la que tiene que decidir si invierte estos recursos en pagar a profesores mejor formados o destinarlos a perfeccionar y a apoyar a profesores con me-

⁴⁰ Véase Beyer, H., Eyzaguirre, B. y Fontaine, L., “La reforma educacional chilena: una apreciación crítica”, Centro de Estudios Públicos, *Documento de Trabajo* N° 306, Santiago, julio 2000.

nos preparación. Asimismo, son las escuelas las que deben decidir qué tipo de textos o guías necesitan, si prefieren un laboratorio o más computadores o más libros para su biblioteca.

El ministerio de Educación no debiera encargarse de proveer servicios ni de diseñar materiales. Su labor debiera centrarse en canalizar los recursos para responder a las necesidades diversas de las escuelas y en estimular el acopio y desarrollo de conocimientos y saberes técnicos necesarios para el mejor funcionamiento del área educacional

En este sentido podría emprender las siguientes medidas:

1. Medidas orientadas a la provisión de recursos:
 - 1.1. Proveer fondos concursables para investigación y creación de productos educacionales orientados tanto a la educación escolar como a la formación de profesores. Estos fondos debieran estar disponibles para universidades, centros privados de investigación y fundaciones educacionales sin fines de lucro.
 - 1.2. Financiar becas de postgrado al exterior para investigadores, evaluadores y diseñadores de materiales didácticos, a todos aquellos que quedaran admitidos en las veinte mejores universidades del mundo, garantizando su retorno.
 - 1.3. Crear bancos de información que recopilaran las mejores guías didácticas, filmaciones de clases ejemplares, planes y programas de estudio, descripciones de las mejores prácticas, evaluaciones estandarizadas, investigaciones, experiencias piloto. En su selección debieran primar los criterios de calidad, dados por su efectividad o por ser aprobados por un comité editorial identificable. Sería importante sí, asegurar la variedad de enfoques pedagógicos y para esto sería necesario que hubiera una pluralidad de organismos que acreditaran los materiales que podrían figurar en este banco. El acceso debiera ser libre y posiblemente canalizarse vía internet en la red de enlaces existente.
 - 1.4. Publicar catastros de servicios ofrecidos para las escuelas por organismos independientes. En ellos se describirían las características de las asesorías técnicas, perfeccionamientos, materiales didácticos, textos de estudio, evaluaciones, acreditaciones, etc. Sería crucial el incluir referencias acerca de la efectividad de estos servicios.

PROPUESTAS RESPECTO A LOS PROGRAMAS CENTRALIZADOS ACTUALES

Programa	Descripción Actual	Propuesta
Bibliotecas, Bibliotecas de Aula, Materiales Didácticos.	En el marco del proyecto MECE Básica se entregan libros para la sala de clases y en el de MECE Media se entrega un monto fijo para seleccionar libros de un catastro.	Se entrega un catastro, el ministerio negocia los precios con las editoriales y los establecimientos deciden si gastar o no de su presupuesto en estos ítemes. Se genera presión para que los establecimientos inviertan adecuadamente al publicar en las evaluaciones de las escuelas el tipo de equipamiento que estas tienen.
Textos Escolares	El Estado entrega los textos de estudio para cerca del 90% de los escolares chilenos. Ésta es un área en la cual hay importantes economías de escala. Sin embargo, al ofrecer pocas alternativas (en la mayoría de los casos, una sola) los textos no siempre son aprovechados por los usuarios, pues no responden a sus requerimientos ⁴¹ .	Posibilidad de elegir entre más alternativas. Si ninguna de ellas satisface las necesidades de la escuela, ésta podría recibir un bono por el monto equivalente para utilizarlo en la compra de otros textos que se venden en el mercado, aportando pago compartido.
Enlaces	Entrega de computadores y capacitación a todas las escuelas del país. Convenio con Telefónica para conexión de todas las escuelas vía internet. El programa incluye el apoyo a las escuelas de parte de las universidades zonales y la creación de un portal educativo en conjunto con la Fundación Chile.	Entregar computadores y capacitación a las escuelas que aún no tienen este beneficio. Continuar con la mantención del portal educativo. Los recursos para la mantención, incremento y puesta al día de los equipos deben canalizarse a través de la subvención. Son las escuelas las que tienen que decidir cómo van a continuar en el programa. El ministerio debiera negociar convenios con servicios técnicos y ventas de equipos que podría ofrecer a las escuelas. La presión por mantener el sistema funcionando estaría dada por las auditorías realizadas a las escuelas, que comunicarían a la comunidad y padres sobre el tipo de equipamiento que éstas tienen.
Programa 900 escuelas, Programa Liceos focalizados, Programa de Mejoramiento de la Educación Rural	Estos programas intervienen a las escuelas con bajos rendimientos en el SIMCE y se les entrega apoyo en asesorías pedagógicas, de gestión y de materiales didácticos.	Las medidas propuestas sobre bono diferenciado, traspaso administrativo de escuelas en situación permanente de mala gestión y bonos para ayuda técnica hacen innecesaria esta intervención directa del ministerio.

⁴¹ Para un análisis más detallado del problema de los textos escolares véase: Beyer, H., "Un nuevo sistema de licitación de textos escolares", en Eyzaguirre, B. y Fontaine, L. (Ed.), *El Futuro en Riesgo: Nuestros Textos Escolares*. Centro de Estudios Públicos. Santiago, 1997.

Programa	Descripción Actual	Propuesta
Sistema Nacional de Evaluación del desempeño (SNED)	Este programa entrega un incentivo económico al 25% de las escuelas que tienen mejor desempeño. Intenta acercarse a una medida de valor agregado	Este sistema debe continuar porque entrega señales adecuadas a los establecimientos. Además premia equipos, lo cual contribuye a consolidar un ethos positivo en las escuelas. Se debieran perfeccionar algunos de los indicadores que buscan controlar por nivel socioeconómico. Se debe corregir la práctica de llamarlo “premio a la excelencia” porque induce a las escuelas a una autocomplacencia perjudicial, al confundir “excelencia” con un limitado progreso desde la situación precaria inicial. Premio al desempeño o al esfuerzo es un nombre más adecuado.
Proyecto Montegrande	Este programa entrega fondos concursables para realizar proyectos educativos innovativos a liceos que tienen buena trayectoria educacional.	Este programa debe ser evaluado por evaluadores independientes al Ministerio de Educación considerando avances en indicadores duros de rendimiento. El ministerio podría facilitar a los liceos que quisieran, asociaciones con liceos internacionales de excelencia que pudieran asesorarlos para mejorar su desempeño. En este sentido también podría facilitar la asociación con facultades universitarias no ligadas a educación que pudieran asesorar en administración y asignaturas específicas.
Programas de Mejoramiento Educativo (PME).	Fondos concursables para desarrollar proyectos de mejoramiento educativo al interior de las escuelas. Aparte de entregar recursos para mejorar calidad de la educación se buscaba generar en las escuelas la capacidad para analizar y reflexionar sobre las practicas educativas y elaborar proyectos.	Evaluar de manera independiente al Ministerio de Educación, la efectividad de este programa en relación a la capacidad para elaborar programas y en las prácticas reflexivas de las escuelas. Si no ha tenido efectos positivos canalizar estos recursos vía subvención en forma pareja para todos los establecimientos. Si ha tenido efectos positivos, difundir los mejores proyectos para que puedan ser emulados y continuar con el programa.

2. Medidas con respecto a la continuidad de los programas educativos centralizados:

El Ministerio de Educación podría eventualmente dirigir ciertos programas siempre y cuando:

- a) Prueben no interferir con el sistema de incentivos que imperan actualmente
- b) Prueben no poder traspasarse la responsabilidad a nivel más localizado.
- c) Prueben producir manifiestas economías de escala.
- d) Prueben ser eficientes con mediciones independientes y con criterios referidos a rendimiento.
- e) Sean experiencias a pequeña escala que busquen probar o liderar determinadas políticas.

En este sentido, a continuación, se analizan los programas existentes y se propone la continuidad y modificación de las principales componentes de la actual reforma educacional.

III.2 Recursos humanos: Los profesores

En países en desarrollo es común la observación de que las iniciativas en el campo educacional se ven entrabadas por la escasez de recursos humanos adecuadamente preparados⁴². Nuestro país no es la excepción, aunque nuestros profesores poseen, en su mayoría, preparación universitaria. Pese a ésta, los bajos resultados en las evaluaciones internacionales podrían indicar que este entrenamiento no está proporcionando el nivel de conocimientos y competencias que se necesita para las tareas que deben llevar a cabo. Por otra parte, el sistema escolar tal como funciona hoy día, que permite diluir las responsabilidades de una actuación profesional deficitaria y que no premia salarialmente un buen desempeño, no incentiva el que los profesores por su cuenta busquen suplir eventuales carencias formativas. Éstas se evidencian en el nivel de los profesores que trabajan en las salas de clases, en los niveles administrativos de las escuelas, y también en las tareas relacionadas con investigación, implementación de programas a nivel general, (por ejemplo, evaluación, supervisión, creación de mate-

⁴² Véase Lockheed, M. E. y Verspoor A. M., (1991), *Improving primary education in developing countries*, Oxford University Press, Oxford 1991.

rial educativo) y con la formación y perfeccionamiento de profesores. El gran desafío para el sistema educacional y para la sociedad entera es conformar un contingente amplio de personas bien preparadas que lleve a cabo la tarea de enseñar y que aporten al país el conjunto de saberes técnicos necesarios para la implementación exitosa de políticas generales y para seguir avanzando en conocimientos sobre el tema.

Ya en 1994 el llamado informe Brünner observaba deficiencias en la formación de los profesores y establecía la necesidad de intervenir⁴³. Aunque no hay evaluaciones empíricas recientes sobre el dominio de conocimientos que tienen los profesores, las apreciaciones cualitativas de numerosos directores e instituciones proveedoras de servicios de perfeccionamiento o de asesoría sugieren que estos en general tienen un dominio insuficiente de sus disciplinas y dificultades para mantener sus conocimientos actualizados⁴⁴. La formación metodológica no es tampoco sólida; las observaciones de clases revelan una base teórica rudimentaria y un abanico limitado de herramientas de trabajo y de estrategias de enseñanza⁴⁵. El Ministerio de Educación constata estas deficiencias y en 1997 dispone un programa de fondos concursables destinado a mejorar la formación inicial del profesorado. Dado lo reciente de estos programa no contamos aún con evaluaciones independientes que den cuenta de los resultados de esta inversión⁴⁶.

⁴³ Comité Técnico Asesor sobre la Modernización de la Educación Chilena 1994, *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo 21* (Informe Brünner). Santiago 1994.

⁴⁴ La última evaluación que conocemos fue en 1985 y demostró que los profesores de 8° básico tienen un pobre dominio de las matemáticas. Véase Schiefelbein, E., "Análisis del SIMCE y sugerencias para mejorar su impacto en la calidad", en Gómez, S. (Ed.), *La realidad en cifras, Estadísticas Sociales*, FLACSO, INE, UNRISD, 1992.

⁴⁵ Véase al respecto López, G., Assael, J. y Neumann E. "La cultura escolar, ¿responsable del fracaso?", PIIE, 1984. También Edwards, V. y otros, *El liceo por dentro*, Ministerio de Educación, Programa Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación, Santiago, 1995.

⁴⁶ Las autoridades responsables informaron en 1999 que las reformas se concentraron primordialmente en cambios de los currículos de las carreras, en proporcionar a los alumnos mejores oportunidades de práctica e interacción con el sistema escolar, en programas de mejoramiento académico-profesional de los docentes universitarios y en mejoras en infraestructura, bibliotecas y otros recursos informáticos. La magnitud de las carencias detectadas por el ministerio en las escuelas de educación lleva a considerar si son suficientes los montos asignados a este programa, ya que se destinan 25 millones de dólares repartidos entre 17 escuelas de educación para que renueven sus programas en un ciclo de 4 años. Véase al respecto, Ministerio de Educación, *Profesores para el siglo XXI*, Ministerio de Educación. División de Educación Superior, Santiago 1999. Y también Avalos, B., Mejoramiento de la formación inicial docente en García-Huidobro, J. E. (Ed.), *La Reforma Educacional Chilena*, Editorial Popular, Madrid, 1999.

El grueso de las investigaciones sugiere que la efectividad de un profesor está determinada básicamente por sus habilidades académicas, su cultura general, su conocimiento de la disciplina, los contenidos y destrezas que ésta requiere desarrollar en el estudiante, su dominio del currículo, su repertorio de estrategias de enseñanza y evaluación y su conocimiento acerca del desarrollo del niño⁴⁷. Hoy en día, en nuestro país, este conjunto de características es difícil de encontrar entre los estudiantes de pedagogía. La carrera educacional no atrae a los jóvenes más talentosos; debido probablemente a las perspectivas poco satisfactorias que ofrece la carrera en términos monetarios y de status y porque se percibe como un camino rígido y burocratizante, con poco espacio para la creatividad y poco desafiante intelectualmente. El número total de estudiantes matriculados en estas carreras ha sufrido una disminución del 5,6 % entre 1994 y 1998⁴⁸ y las escuelas se han visto obligadas, para llenar sus carreras de pedagogía a aceptar alumnos con puntajes en el tercio inferior de la distribución de los puntajes de la PAA⁴⁹.

El camino iniciado por la administración anterior de otorgar becas a alumnos con buenos puntajes para que ingresen a Pedagogía puede ser una solución parcial, pero se requiere también que se les ofrezca a estos alumnos una carrera interesante, que les asegure una buena formación básica. Es difícil que buenos alumnos se sientan atraídos por carreras medias, aun cuando el costo económico esté cubierto. Las escuelas de educación no han sido capaces de generar una dinámica de superación, manteniendo en general un bajo nivel de exigencia y una inversión reducida, que se traduce en equipos docentes poco calificados académicamente, escasos recursos para bibliotecas e informática, currículos inadecuados y poca investigación⁵⁰.

⁴⁷ Véase Lockheed, M. E. y Verspoor A. M. (1991) y también McGinn, N. F. and Borden, A. M., *Framing questions, constructing answers: linking research with educational policy for developing countries*. Harvard Institute for International Development, Harvard University Press, Cambridge, 1995.

⁴⁸ Ministerio de Educación (1999): *Profesores para el siglo XXI*, Ministerio de Educación. División de Educación Superior, Santiago 1999.

⁴⁹ Según datos del Ministerio de Educación un 19,3% de los alumnos ingresados a pedagogías tienen un puntaje de PAA inferior a 500 puntos y sólo un 3,1% tiene un puntaje superior a 700 puntos. Véase Ministerio de Educación (1999), y también UNICEF, *La renovación de la profesión docente*. Ciclo de debates: Desafíos de la política educacional. UNICEF, Oficina de área para Argentina, Chile y Uruguay. Enero 2000.

⁵⁰ Véase al respecto, Ministerio de Educación, *Profesores para el siglo XXI*, Ministerio de Educación. División de Educación Superior, Santiago 1999. Y también Avalos, B., *Mejoramiento de la formación inicial docente* en García- Huidobro J. E. (Ed.), *La Reforma Educacional Chilena*, Editorial Popular, Madrid, 1999.

El perfeccionamiento de profesores en servicio se ha utilizado en Chile por muchos años con el objeto de compensar deficiencias de formación inicial, proporcionar nuevas técnicas o actualizar contenidos de la disciplina. En los últimos años, en el marco de la reforma educacional se han llevado a cabo numerosos programas masivos de este tipo para introducir a los profesores en los contenidos y metodologías propuestos en los nuevos currículos. No hay evaluaciones formales de todo este proceso, pero la información disponible sugiere que estos cursos no logran producir cambios apreciables en las prácticas docentes⁵¹.

A pesar de todas estas deficiencias de formación y de los insatisfactorios resultados de aprendizaje que arrojan las evaluaciones, el gremio de los profesores ha logrado imponer la idea de que sólo los poseedores de títulos de Pedagogía pueden garantizar el aprendizaje de los alumnos. Esta noción ha quedado plasmada en el Estatuto Docente, de modo que es ilegal para un empleador contratar un profesional que no sea pedagogo para actividades de docencia. Por absurdo que parezca, en un liceo un ingeniero no puede enseñar matemáticas o física ni tampoco puede hacerlo un licenciado en matemáticas. Esta situación se hace especialmente grave en algunas asignaturas en que hay gran escasez de pedagogos (ciencias, idiomas, matemáticas). Igualmente las tareas de gestión, tanto en el nivel de las escuelas como en el de los municipios deben ser, por estatuto, asignadas a pedagogos, quienes a menudo no poseen las competencias administrativas o financieras que se requieren.

Además de la docencia, existen otras áreas de la educación en Chile que requieren de mayor desarrollo y del concurso de personas calificadas. Entre otras, la evaluación de políticas públicas, el desarrollo de currículum, la administración escolar, la creación de textos y otros materiales educativos, la evaluación masiva de aprendizaje, el entrenamiento de docentes, etc. Hay pocas personas con los conocimientos necesarios para la realización de estas tareas, lo cual lleva a realizarlas con ciertos grados de precariedad y a menudo sin el suficiente conocimiento teórico y empírico que sustente una acción eficaz. Por la misma razón a menudo se suscriben políticas sin comprenderlas cabalmente, sin una evaluación crítica y sin experimentación previa.

No es fácil romper este círculo. Se requieren cambios tanto desde el sistema escolar como desde las entidades formadoras. El sistema escolar necesita presentar una carrera profesional con perspectivas más ventajosas en cuanto a sueldos y que ofrezca mayores posibilidades de ser res-

⁵¹ Véase al respecto Undurraga G. 1999.

ponsable, creativo y autónomo⁵². Las medidas descentralizadoras que hemos propuesto se orientan en ese sentido, especialmente al dar a las escuelas mayor autonomía: en el largo plazo, una mayor autonomía debiera conducir a mayor flexibilización del quehacer educativo y, por lo tanto, a soluciones creativas e innovadoras potencialmente más atrayentes para jóvenes profesionales. En el mismo sentido, la idea de fortalecer el papel de los directores puede transformar esta posición en una posibilidad realmente atractiva. También las medidas orientadas a flexibilizar el Estatuto Docente tendrían un efecto similar al permitir mayor variedad en los sueldos, aumentándose así las posibilidades de una mejor retribución por un mejor desempeño o por adquirir más responsabilidades. La competencia por calidad entre las escuelas tendría que traducirse en mejores salarios para los mejores profesores.

Los cambios que debieran hacerse desde las escuelas de educación quedan fuera del alcance de este artículo y dependen de la decisión de cada centro de formación. Estos centros tendrían que adaptarse si existieran condiciones más exigentes para entrar al mercado laboral. Los cambios debieran apuntar a conseguir mejores estudiantes o a compensar a través de su currículo las deficiencias de entrada, acentuando el desarrollo de habilidades académicas y conocimiento de las disciplinas.

Las medidas que proponemos a continuación se orientan a aumentar el capital humano dedicado a educación en el país, aumentando los recursos, fortaleciendo la formación inicial y el perfeccionamiento de profesores en servicio y modificando las barreras de entrada a la actividad educativa.

3. Medidas orientadas a mejorar los recursos humanos para la educación

- 3.1. Canalizar la provisión de recursos prioritariamente a través de la subvención. Esta medida, acompañando los mecanismos de presión a las escuelas que se han sugerido, las forzaría por una parte a incrementar los salarios para poder contratar y mantener a los mejores profesores y, por otra, a invertir en capacitación, acreditación y asesorías. Esto atraería personas de mejor nivel académico a la actividad y a la profesión docente.

⁵² Para una revisión del tema salarial de los profesores, véase Le Foulon C. "Remuneraciones de los profesores: antecedentes para la discusión", Centro de Estudios Públicos, *Puntos de Referencia* N° 235, Santiago 2000.

- 3.2. Flexibilizar barreras de entrada a la profesión docente, lo que implica eliminar algunas restricciones del Estatuto Docente. El concurso de otros profesionales puede significar un inmenso aporte a nuestra educación que se vería enriquecida por personas con formaciones más exigentes, con mayor dominio de las disciplinas. Con este fin proponemos:
 - 3.2.1. Eliminar la restricción de contratar sólo personas con título de profesor para hacer clases y para puestos directivos. Personas con otros títulos, tanto académicos como profesionales podrían desempeñarse como profesores, especialmente si se les permite trabajar tiempos parciales, como complemento a sus jornadas habituales. Enseñar en estas condiciones puede ser una posibilidad atractiva, por ejemplo, para mujeres profesionales que por razones familiares desean trabajar sólo unas pocas horas, para jóvenes que están estudiando un postgrado en un área afín o para profesionales jubilados que desean mantener algunas horas de trabajo. Esto también implica permitir la contratación de profesionales no profesores en las DAEM y también en puestos administrativos dentro de los establecimientos
 - 3.2.2. Habilitar procedimientos de calificación (podría ser por la vía de exámenes, cursos breves o práctica observada) para facilitar la entrada a estos profesionales
- 3.2. Formación, perfeccionamiento y acreditación:
 - 3.2.1. Fondos para escuelas de educación: El programa de fondos concursables para escuelas de educación, financiado por el ministerio constituye un contexto interesante para desarrollar soluciones. Sería conveniente ampliarlos a proyectos que integren varias facultades y que enfatizaran los aspectos de la formación académica general y de la disciplina. Estos parecen ser tan deficitarios como los aspectos pedagógicos, pero no se les ha dado importancia, al menos en el diagnóstico del problema. Especial atención merece el dominio de otros idiomas como modo de acceder al caudal principal de la investigación del área. También apoyar la formación académica de los docentes universitarios, ojalá en universidades del exterior y apoyar, mediante los mismos fondos la participación

por temporadas de docentes extranjeros en nuestras escuelas de educación.

- 3.2.2. Exámenes de acreditación de la disciplina: Tanto la formación inicial como el perfeccionamiento de docentes en servicio se beneficiarían si se desarrollara un sistema de acreditación no obligatoria basado en exámenes de aspectos de la disciplina. Las mejoras salariales y también las contrataciones pueden hacerse condicionales a que los candidatos aprueben exámenes periódicos en las áreas que se estimen necesarias. Los empleadores (ya sean municipios, sostenedores privados o directores) tendrían la opción de exigir a sus contratados la aprobación de determinados exámenes. Estos pueden ser tomados por instituciones especializadas⁵³ independientes, las cuales velarían por el prestigio de su examen, ya que de ello depende el que se los contrate. De este modo, se podrían sustituir muchos de los cursos de perfeccionamiento por la rendición de un examen. Esta modalidad incentivaría un estudio más serio de parte de los profesores, ahorraría recursos y tiempo y permitiría la acreditación de otros profesionales que deseen dedicarse a la docencia. Quienes aprueban estos exámenes son poseedores de una certificación que les permite aspirar a mejores condiciones de remuneración y a puestos de mayor responsabilidad.

Prioridades

Las medidas propuestas actúan como un todo, en el sentido que cada una de ellas es indispensable para que la educación entre en un círculo virtuoso de cambios. Sin embargo, algunas de ellas tienen carácter de urgencia y su implementación puede tener efectos positivos inmediatos sobre la calidad de la educación. El cuadro a continuación destaca aquellas medidas que no deben esperar y se señalan las que se podrían emprenderse en el corto y en el mediano plazo.

⁵³ Un ejemplo de este tipo de instituciones es el *Educational Testing Service*, un organismo privado sin fines de lucro de Estados Unidos, que administra pruebas de certificación de conocimientos en una gran variedad de disciplinas como el TOEFL, GRE, GMAT, SAT, etc. También se encarga de las pruebas de certificación avanzada de profesores.

Medidas**Urgentes**

- Aumentar la calidad de la información entregada a los padres sobre la calidad de las escuelas. La información debe hacerse más amplia, detallada y obligatoria.
 - Modificación del Estatuto Docente.
 - Canalizar la mayor parte de los recursos económicos a través de la subvención y permitir que las escuelas dispongan de ellos a su parecer.
-

Medidas a**Corto Plazo**

- Instaurar un sistema de exámenes de certificación centralizado de los logros de aprendizaje de los alumnos.
 - Implementar un bono diferenciado a los alumnos de bajo nivel socio-económico.
 - Reemplazar el sistema de fondo común de las municipalizadas por uno que entregue a cada escuela la totalidad de la subvención percibida por los alumnos matriculados en ella.
 - Fortalecer el papel de los directores, entregándoles mayor autonomía sobre el presupuesto y el manejo de personal.
 - Entregar a una administración delegada las escuelas municipales en situación permanente de mala gestión.
 - Crear banco de información sobre todo tipo de recursos educacionales.
-

Medidas a**Mediano Plazo**

- Evaluar las políticas educativas sobre la base de mediciones referidas a avances en los aprendizajes.
 - Entregar el subsidio educacional directamente a los padres mediante un talonario de bonos.
 - Fortalecer el papel de los padres otorgándoles derecho a voto sobre la gestión del establecimiento. Esta medida requiere instaurar mecanismos de rendición de cuentas de parte de la dirección.
 - Disponer fondos para bonos que permitan a los profesores rendir exámenes de certificación de conocimientos.
-

Seguir invirtiendo en educación no tendrá mayores resultados a menos que se instalen políticas que incentiven a todos los actores a hacer bien lo que les corresponde hacer. Las medidas que proponemos se dirigen a responsabilizar más directamente a todos los agentes y usuarios del proceso educativo. A la vez, nuestra propuesta entrega al Estado las tareas que le corresponden y sugiere, para las municipalidades, un papel, en la gestión educacional, más acotado con sus posibilidades reales.

Referencias Bibliográficas

- Aedo C. y Sapelli, C., *El sistema de vouchers en la educación: Una revisión de la teoría y la evidencia empírica para Chile*, Centro de Estudios Públicos, *Serie Documentos de Trabajo*, N° 307. Agosto 2000.
- _____, “Calidad de educación y elementos de mercado” en Enersis, *Educación en Chile: un desafío de calidad*, Santiago, 1996.
- Arancibia V., Efectividad escolar, un análisis comparado, *Estudios Públicos*, N° 47 Santiago 1992.
- Avalos, B., Mejoramiento de la formación inicial docente en García- Huidobro J. E. (Ed.), *La Reforma Educacional Chilena*, Editorial Popular, Madrid, 1999
- Beyer H., Eyzaguirre B. y Fontaine, L., *La reforma educacional chilena: una apreciación crítica*, Centro de Estudios Públicos, *Serie Documento de Trabajo* N° 306, Santiago. Julio 2000.
- _____, (1999), Educación y desigualdad de ingresos, Centro de Estudios Públicos, *Serie Documento de Trabajo* N° 297, Santiago 1999.
- _____, (2000), “Las reformas de la educación en Chile” en Larraín F. y Vergara, R., *La transformación económica de Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2000.
- _____, “Un nuevo sistema de licitación de textos escolares” en Eyzaguirre, B. y Fontaine, L. (Eds.), *El Futuro en Riesgo: Nuestros Textos Escolares*. Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1997.
- Centro de Estudios Públicos (1997), “Estudio Nacional de Opinión Pública N° 5 Tercera Serie Noviembre-Diciembre 1996”, *Documento de Trabajo* 268, Santiago 1997.
- CIDE (2000), *Encuesta Nacional a los actores del Sistema educativo*, Informe Preliminar, Santiago 2000.
- Comité Técnico Asesor sobre la Modernización de la Educación Chilena 1994, *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo 21* (Informe Brünner), Santiago 1994.
- Contreras, D., “Evaluating a Voucher System in Chile. Individual, Family and School Characteristics”, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile. Documento de Trabajo N° 175, marzo 2001.
- Cortázar, R. y Vial, J., “*Construyendo Opciones: Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo*”, Dolmen, Santiago 1998.
- Cox, C., “Market and state principles of reform in Chilean education: policies and results”. En *APEC Education Forum*. Taipei : Bureau of International Cultural and Educational Reforms, Taipei 1999.
- _____, y González, P., “De programas de mejoramiento a reforma” en Cortázar, R. y Vial, J., “*Construyendo Opciones: Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo*”, Dolmen, Santiago, 1998.
- Edwards, V. y otros, “*El liceo por dentro*”, Ministerio de Educación, Programa Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación, Santiago, 1995.

- Elmore, R.E., Abelmann, C.H. y Fuhrman S.H., "The new accountability in state reform: from process to performance" en Ladd, H.F. (Ed.), *Holding Schools Accountable*. The Brookings Institution. Virginia, 1996.
- Eneris (1996), *Educación en Chile: un desafío de calidad*, Santiago, 1996.
- Estatuto Docente*, D.F.L. N°2, Texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 19.070, publicado en el *Diario Oficial* 22-1-97, Ediciones Publibey, 1997.
- Eyzaguirre, B. y Fontaine, L. (Eds.), *El Futuro en Riesgo: Nuestros Textos Escolares*. Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1997.
- _____ (1999), ¿Qué mide realmente el SIMCE?, *Estudios Públicos*, N° 75, Santiago, 1999.
- Eyzaguirre, B., Le Foulon, C. y Hinzpeter, X. (2000), "Los chilenos no entendemos lo que leemos". Centro de Estudios Públicos, *Puntos de Referencia* N°230, Santiago, 2000.
- Feinberg, M. (2000), "There Are No Shortcuts". www.kipp.org.
- Fiske E.B. and Ladd, H. F. (2000), *When schools compete, a cautionary tale*, The Brookings Institution Press, Washington, 2000.
- García-Huidobro J. E. (Ed.) (1999), *La Reforma Educacional Chilena*, Editorial Popular, Madrid, 1999.
- _____ (1999), "La reforma educacional chilena 1990-1998: visión de conjunto" en García-Huidobro J. E. (Ed.) (1999), *La Reforma Educacional Chilena*, Editorial Popular, Madrid, 1999.
- González, P. (1999), "Financiamiento, incentivos y reforma educacional" en García-Huidobro J. E. (Ed.), *La Reforma Educacional Chilena*, Editorial Popular, Madrid, 1999.
- Gómez, S. (Ed.) (1992), *La realidad en cifras, Estadísticas Sociales*, FLACSO, INE, UNRISD, 1992.
- Hannaway, J. and Carnoy, M. (1993), *Decentralization and School improvement Can we fulfill the promise?*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1993.
- Hanushek, E.A.(1996), *Outcome, Cost, and Incentives in Schools. en Improving America's Schools: The Role of Incentives*. Editado por E.A. Hanushek. National Academy Press, Washington, D.C., 1996.
- Hanushek, E.A. and Jorgenson, D.W. (1996), *Improving America's schools: the role of incentives*. National Academy Press, Washington, 1996.
- Hoxby, Caroline, "Peer Effects in the Classroom: Learning From Gender and Race Variation".
- Working Paper 7867. National Bureau of Economic Research, Inc. August 2000.
- Jiménez, E. and Sawada, Y. (1999), Do community –managed schools work? An evaluation of El Salvador's EDUCO Program, *The World Bank Economic Review*, Vol. 13, N° 3, Septiembre, 1999.
- Ladd F. (Ed.), *Holding schools accountable*, The Brookings Institution, Washington, D. C., 1996.

- Larraín F. y Vergara, R. (2000), *La transformación económica de Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2000.
- Larrañaga O. (1995), Descentralización de la educación en Chile: una evaluación económica. *Estudios Públicos*, N° 60, Santiago, 1995.
- Le Foulon C., “Remuneraciones de los profesores: antecedentes para la discusión”, Centro de Estudios Públicos, *Puntos de Referencia* N°235, Santiago, 2000.
- Lockheed, M. E. y Verspoor A. M., *Improving primary education in developing countries*, Oxford University Press, Oxford, 1991.
- López, G. Assael. J. y Neumann E., “La cultura escolar, ¿responsable del fracaso?”, PIIE, Santiago, 1984.
- McGinn, N.F. and Borden, A.M., *Framing questions, constructing answers: linking research with educational policy for developing countries*. Harvard Institute for International Development, Harvard University Press, Cambridge, 1995.
- Ministerio de Educación (2000), *Compendio de información estadística, 1999*, División de Planificación y Presupuesto, Departamento de Estudios y Estadística, Ministerio de Educación, República de Chile, Santiago, 2000.
- _____. (1999), *Profesores para el siglo XXI*, Ministerio de Educación. División de Educación Superior, Santiago, 1999.
- _____.: Servicio de Información del Ministerio de Educación de Chile, 1998-1999. www.mineduc.cl.
- Mizala, A., Romaguera, P y D. Farren (1998), “Eficiencia técnica de los establecimientos educacionales en Chile”, Centro de Economía Aplicada, DII, Universidad de Chile. *Documento de Trabajo* 38, Santiago, 1998.
- Mizala, A., Romaguera, P., *Determinación de factores explicativos de los resultados escolares en educación media en Chile*. Centro de Economía Aplicada, DII, Universidad de Chile, *Documento de Trabajo* N° 85, Santiago, 2000.
- _____. , “Factores que inciden en el rendimiento escolar en Bolivia”, *Journal of Human Resources*, Vol. 35, N° 2, 2000.
- Quiroz, J. y Chumacero, R. (1997), “El Costo de la Educación Particular Subvencionada en Chile”. *Serie Documentos de Trabajo* N° 267, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1997.
- Robitaille, D.F. Editor. *National Contexts for Mathematics and Science Education: An Encyclopedia of the Education Systems Participating in TIMSS*. IEA, TIMSS, Pacific Educational Press, 1997.
- Schiefelbein, E., “Análisis del SIMCE y sugerencias para mejorar su impacto en la calidad” en Gómez, S. (Ed.), *La realidad en cifras, Estadísticas Sociales*, FLACSO, INE, UNRISD, 1992.
- Statistics Canada, Literacy in the information age: Final report of the International Adult Literacy Survey.” Statistics Canada, Organization for Cooperation and Development, 2000.
- Tagle, T., “Una mirada a la legislación laboral de los profesores”. Documento en preparación, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2000.

- Undurraga, G. (1999), "Programa de becas al exterior para profesores en servicio" en García- Huidobro J. E. (Ed.), *La Reforma Educacional Chilena*, Editorial Popular, Madrid, 1999.
- UNICEF (2000). La renovación de la profesión docente. Ciclo de debates: Desafíos de la política educacional. UNICEF, Oficina de área para Argentina, Chile y Uruguay. Enero, 2000.
- Walberg, H. J. (1998), *Uncompetitive American Schools: Causes and Cures* en Ravitch, D. (Ed.) *Brookings Papers on Education Policy: 1998*. Brookings Institution Press, Washington, D.C., 1998.





Capítulo 4

Tareas Necesarias para la Superación de la Pobreza Focalización, Crecimiento y Oportunidades*

Ignacio Irarrázaval

Ph.D. en Política Social, London School of Economics, Universidad de Londres.

Socio de Estudios y Consultorías FOCUS.

Investigador asociado del Centro de Estudios Públicos
en el área de política social y descentralización.

Email: iirarrazaval@focus.cl

* El autor agradece los comentarios y observaciones de Harald Beyer y Rodrigo Vergara.

PRESENTACIÓN

Tal como lo señala el título del libro, este capítulo busca presentar algunas ideas y tareas concretas que contribuyan al desafío de disminuir la pobreza en nuestro país. Se trata de iniciativas específicas las cuales se describen con distintos niveles de detalle. Estas han sido planteadas desde un punto de vista más práctico que académico, con el claro propósito de estimular una discusión en base a propuestas concretas sobre el desafío de superar la pobreza, esto sin desmerecer la necesidad de abordar una discusión más amplia sobre la política social en general.

En la primera sección del capítulo, se presentan algunos antecedentes básicos sobre la situación de la pobreza en Chile. Estos aspectos no pretenden llegar a ser un diagnóstico integral de este fenómeno, sino más bien aportar antecedentes parciales que identifican áreas de problemas en las cuales deben definirse estrategias. En la segunda sección se presentan ideas y estrategias de política social que contribuyen a la superación de la pobreza. Finalmente, en la tercera sección, se presentan algunas conclusiones globales sobre la política social para la superación de la pobreza en Chile.

I. ANTECEDENTES INICIALES

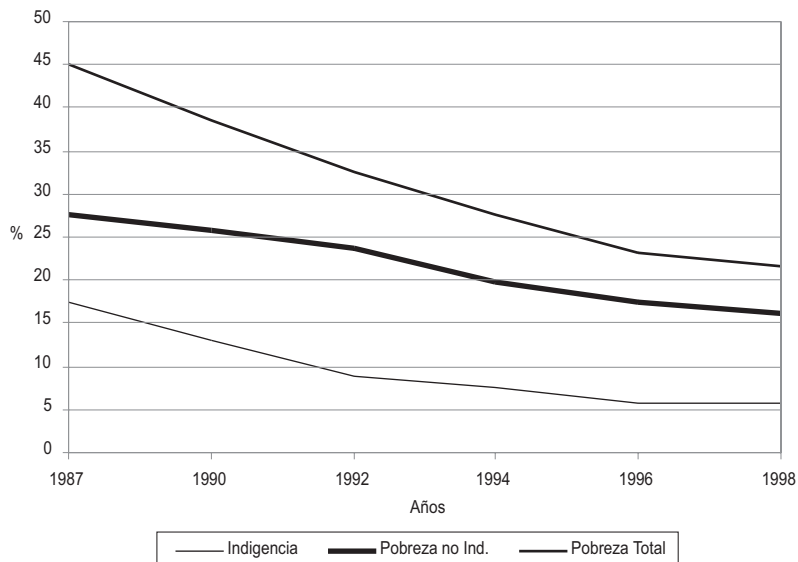
En las secciones siguientes se presentan algunos aspectos relevantes que sirven para comprender la realidad de la situación de la pobreza en Chile. Estas secciones tienen por objeto plantear algunos antecedentes básicos para llegar, en la segunda sección, a una serie de ideas y proposiciones en el tema.

1. Situación de la pobreza en Chile

Para iniciar este capítulo es importante hacer un breve repaso de la situación de la pobreza en Chile. En los últimos doce años, para los cuales se tienen datos sistemáticos sobre la evolución de la población pobre, la información proveniente de las encuestas CASEN nos muestra una importante reducción de este fenómeno, entre los años 1987 y el año 1998. En efecto, tal como se puede apreciar en el Gráfico 1, la población en situación de pobreza ha disminuido en más de la mitad durante este período pasando desde un 45% de la población en 1987 a menos de un 22% en 1998. Por su parte, la indigencia ha disminuido desde 17,4% de la población a un 5,6% de la población en el mismo período, lo que significa una

disminución de casi tres veces el valor original. Esta situación constituye un logro muy significativo, ya que pocos países muestran una reducción tan drástica de la pobreza en un período tan corto.

GRÁFICO 1 EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA



Fuente: Encuestas CASEN-MIDEPLAN

De acuerdo a las cifras del Panorama Social de América Latina (CEPAL, 2000), hacia el año 1998, Chile tenía la más baja incidencia de pobreza con respecto a trece países de América Latina, la cual mostraba un promedio de 44% de su población en esta situación. Con respecto a la situación de pobreza urbana, sólo Uruguay y Argentina mostraban proporciones de población pobre inferior a Chile. En forma complementaria, las tendencias descritas también se mantenían respecto al indicador de Brecha de Pobreza (PG) y respecto del índice de severidad de la pobreza (FTG₂)¹, que considera en forma conjunta la brecha de la pobreza y la distribución del ingreso. Efectivamente, en Chile la disminución de la incidencia de la pobreza estuvo acompañada de una reducción significativa en la brecha promedio de ingresos de los pobres en relación al valor de la línea de po-

¹ El índice de Foster, Thorbecke y Greer mide las diferencias entre la línea de pobreza y el ingreso del hogar, dando una ponderación mayor a los pobres. Para mayor detalle sobre las definiciones de los diversos índices de pobreza, véase Documentos Sociales, MIDEPLAN, enero 1998.

breza, así como en el índice de severidad de la pobreza, que refleja el grado de concentración del ingreso de los pobres.

A la fecha de escribir este artículo se estaba terminando el procesamiento de la encuesta CASEN 2000, la que tendrá una mayor representación estadística que las previas. Es probable que la nueva encuesta muestre un estancamiento en la tendencia de reducción de la pobreza dado el aumento del desempleo que el país ha experimentado durante el año 2000.

2. Pobreza y Crecimiento

La relación entre pobreza y crecimiento es un tema que ha tenido gran relevancia en la literatura económica por muchos años. Uno de los temas recurrentes en este ámbito es hasta qué punto la pobreza disminuye principalmente por la intervención del Estado a través de la política social o bien si la disminución de la pobreza se asocia directamente al crecimiento económico de un país.

En el caso chileno, el estudio de Contreras (1996), retoma una línea de investigación iniciada previamente, realizando un análisis econométrico con datos de las encuestas CASEN, en la cual estima la contribución del crecimiento económico al alivio de la pobreza. En sus estimaciones para los períodos 1987-1990 y 1990-1992, el autor concluye que para el primer período entre el 80% y el 90% de la reducción de la pobreza puede atribuirse al crecimiento económico, mientras que en el segundo el crecimiento contribuyó entre el 75% y el 80%.

La información del Panorama Social de América Latina plantea que entre los años 1990 y 1997, existe una clara relación positiva entre la tasa de crecimiento del ingreso nacional bruto por habitante y la tasa media anual de disminución de la pobreza. Sin embargo, el mismo informe también observa que existe una dispersión apreciable en torno a la tendencia media. Una misma tasa de crecimiento puede tener efectos muy diferentes en la pobreza según sea la modalidad de dicho crecimiento. Por un lado, Chile, Panamá y Costa Rica son ejemplos de países en los cuales la correlación entre crecimiento y disminución de la pobreza quedó nítidamente demostrada. Pero en el caso de Argentina, a pesar de haber experimentado un crecimiento del ingreso por habitante de un 37% durante el período, la proporción de hogares pobres disminuyó en sólo tres puntos porcentuales.

En suma, tal como lo han demostrado empíricamente diversos estudios, no sólo para el caso chileno sino también para América Latina en

general, cualquier política de superación de la pobreza deberá estar basada en una estrategia de crecimiento económico sostenido.

3. Desigualdad y pobreza

Al igual que en la sección anterior, en el caso de la relación entre pobreza y desigualdad también existe una amplia literatura que discute los efectos entre ambos fenómenos; sin embargo, en este caso las conclusiones no son tan sólidas. En primer lugar, debe tenerse claro que ambos conceptos son distintos y no necesariamente complementarios. Una disminución de la desigualdad puede no necesariamente estar asociada a una disminución de la pobreza. Por otra parte, la operacionalización de los conceptos es también diferente. En el caso de los pobres se caracteriza como tales a aquellos hogares cuyos ingresos no alcanzan a cubrir el costo de la canasta básica de alimentos, mientras que la desigualdad se operacionaliza de diversas formas, ya sea el coeficiente Gini, o la proporción de los ingresos totales que captura el 20% más pobre. No obstante, no existe claridad sobre un parámetro preciso de medición de la desigualdad.

En el caso chileno, existe bastante consenso que la distribución del ingreso es poco equitativa en comparación, incluso a la de otros países latinoamericanos. Los estudios de Beyer (1995 y 1997), llegan a importantes conclusiones en este tema. En primer lugar, de acuerdo a ese autor, Chile se caracteriza por tener una distribución del ingreso bastante estable; si bien en los últimos años se han visto algunos cambios en las participaciones relativas de los distintos quintiles, en la práctica estos no reflejan tendencias y tampoco son estadísticamente significativos. En forma adicional el autor identifica a la creciente participación de la mujer del estrato alto en la fuerza de trabajo y la mayor fuente de desigualdad está en el ingreso del trabajo, siendo la educación el principal elemento que influye en este hecho. La evidencia sugiere que las diferencias educacionales están jugando un papel importante en la determinación de los salarios. Mejorar los niveles de escolaridad y calidad de la educación serían eventos con un impacto importante sobre la distribución del ingreso en Chile.

De acuerdo a lo anterior, es importante distinguir entre las políticas sociales orientadas a la superación de la pobreza de aquellas dirigidas a disminuir la desigualdad. Tal como lo formulan Cowan y De Gregorio (1996), los éxitos y fracasos de la política social no deberían basarse exclusivamente en indicadores de distribución de ingresos. Sin embargo, siguiendo a Rawls sería posible plantear que la desigualdad disminuye cuando se mejoran las condiciones de vida de las personas más pobres.

4. Factores determinantes de la pobreza individual

En este ámbito es posible preguntarse cuáles son los factores determinantes de la pobreza. Aunque ésta es una pregunta de largo desarrollo es posible tener al menos una aproximación inicial. La pregunta puede ser formulada de la siguiente manera: ¿cuáles son las variables más relevantes para clasificar a una persona como pobre o no pobre?

Para esto se recurre a un análisis discriminante, que es un procedimiento estadístico que permite identificar desde un conjunto de variables, aquellas que, en función de los valores que asumen, diferencian más a ciertos grupos de interés, en este caso: pobres y no pobres. El resultado de la clasificación se presenta a través de un indicador denominado “porcentaje de sujetos correctamente clasificados”. Este porcentaje representa la correspondencia entre la posición inicial de los entrevistados y en qué grupo serían clasificados por el modelo discriminante. Se seleccionarán aquellas variables que más discriminan.

Para representar el peso de las variables dentro de cada modelo, se incluirán los coeficientes estandarizados de la función discriminante canónica² junto al peso relativo de cada uno de ellos en la función³.

Se realizaron dos modelos de análisis discriminante, el primero de los cuales considera como variable dependiente la línea de indigencia o pobreza para personas mayores de 18 años. El resultado del análisis logrado es que en base a las variables elegidas, un 68,8% de las personas fueron clasificados adecuadamente en los grupos de pertenencia original: pobres y no pobres. Los resultados para las variables finalmente consideradas se aprecian en el Cuadro 1.

De acuerdo a los valores de la tabla, se obtiene que las variables que más pesan en la discriminación entre pertenencia a grupos no pobre y pobre son escolaridad y edad⁴, seguidas de Tamaño del hogar y actividad laboral⁵. De esto se desprende que una variable clave para la superación de la pobreza individual es la escolaridad. Las siguientes dos variables son demográficas, mientras que la cuarta se relaciona con la participación en la fuerza de trabajo.

² Corresponde a la función de clasificación que entrega el análisis (sus coeficientes son proporcionales a la función lineal discriminante de Fisher).

³ El peso se calcula dividiendo el coeficiente por la suma de todos los coeficientes en valor absoluto.

⁴ Los no pobres tienen más escolaridad y edad que los pobres.

⁵ Los no pobres tienen un tamaño del hogar más pequeño que los pobres. Los no pobres tienen mayor probabilidad de estar ocupados, mientras que los pobres son desocupados o inactivos.

CUADRO 1 RESULTADO ANÁLISIS DISCRIMINANTE ENTRE GRUPOS NO POBRES Y POBRES PERSONAS MAYORES DE 18 AÑOS

Variabes	Coficiente	Peso %
Escolaridad	0,693	27,8
Edad	0,542	21,8
Nº de personas en hogar	-0,457	18,4
Actividad Laboral	-0,276	11,1
Tipo de empleo	-0,217	8,7
Estado Civil	-0,147	5,9
Sexo	0,138	5,5
Horas trabajadas	0,019	0,8

Fuente: Estimación a partir de CASEN 1998.

En el segundo ejercicio de análisis discriminante se analiza la pertenencia a grupos no pobre y pobre a nivel de hogares. En este caso el resultado del análisis es que el porcentaje correctamente clasificado alcanzó a 76%.

CUADRO 2 RESULTADO ANÁLISIS DISCRIMINANTE ENTRE GRUPOS NO POBRES Y POBRES HOGARES

Variabes	Coficiente	Peso %
Nº dependientes	-0,863	40,5
Actividad laboral JH	-0,462	21,7
Tercera edad JH	0,280	13,2
E. Civil JH	-0,254	12,0
Deserción	-0,148	7,0
Sexo JH	0,121	5,7

Fuente: Estimación a partir de CASEN 1998.

La tabla muestra que las variables que más pesan en la discriminación entre pertenencia a grupos no pobre y pobre son: número de dependientes del hogar⁶, seguida de tres variables del jefe de hogar; actividad laboral⁷, tercera edad⁸ y estado civil⁹. Nuevamente, la actividad laboral, en

⁶ Dependientes = Personas con ingreso 0. En los hogares no pobres hay un menor número de dependientes.

⁷ Los hogares no pobres tienen una situación de mayor actividad laboral del jefe de hogar.

⁸ En los hogares pobres el jefe de hogar pertenece en mayor proporción a la tercera edad.

⁹ En los hogares no pobres el jefe de hogar su estado civil es casado, mientras que en los pobres es no casado.

este caso asociada al jefe de hogar, es una variable clave para discriminar entre pertenencia a grupos pobres o no pobres.

En todo caso, vale la pena aclarar que las variables seleccionadas por el modelo son las que mejor sirven para clasificar a las personas u hogares según su pertenencia a los grupos de origen. Esto no implica necesariamente una causalidad entre las variables, sino que pueden existir factores exógenos que justifican esa asociación.

5. Situación habitacional de los pobres

Otro aspecto relevante al analizar la realidad de las familias pobres en Chile, se refiere al acceso a vivienda. Tal como se puede observar en el Cuadro 3, a nivel país algo más de un 12% de los hogares vive en condiciones de déficit de habitabilidad. En el caso de los hogares del primer quintil este déficit se eleva a un 28% de los hogares, siendo conformado principalmente por déficit de saneamiento asociado a disponibilidad de agua potable y alcantarillado y, en segundo lugar, déficit de materialidad, asociado a mala calidad de los materiales constructivos de la vivienda. En suma, considerando al 40% más pobre de los hogares existirían casi 200.000 hogares con déficit habitacional cualitativo

CUADRO 3 DÉFICIT HABITACIONAL CUALITATIVO
(% HOGARES-CASEN 1998)

Tipo déficit	1	2	3	4	5	Total
Saneamiento	13,6	7,4	4,6	2,6	1,2	5,9
Materialidad	9,3	6,0	4,8	2,8	0,6	4,7
Habitabilidad	4,7	1,8	1,1	0,6	0,2	1,7
Total hogares	27,6	15,2	10,5	6,0	2,0	12,3

Sin embargo, el aspecto más preocupante en relación a la situación habitacional de los hogares pobres se refiere al llamado déficit cuantitativo. Es decir, aquellos hogares que comparten vivienda con otros hogares allegados, ya sea externos, en el sitio o la vivienda del hogar principal, o allegamiento interno, que considera a los núcleos familiares que integran un hogar extenso. De acuerdo a las cifras de la CASEN 1996, un tercio de los hogares pobres vivían con alguna forma de allegamiento. Si bien este déficit mostró una importante disminución desde el año 1990, cuando un

52% de los hogares pobres presentaban allegamiento, el déficit habitacional cuantitativo sigue siendo un problema importante en las condiciones de vida de los pobres.

En todo caso, es importante tener presente que el allegamiento tiene dos componentes. Por una parte, refleja efectivamente una demanda por vivienda que no ha podido ser satisfecha objetivamente, y también refleja una estrategia de supervivencia de carácter voluntario, ya que existe una importante proporción de los allegados que prefieren vivir en esas condiciones, pues usualmente las viviendas de los familiares o personas con las que viven son mejores que las que podrían acceder por sí solos. En forma adicional los núcleos allegados también comparten su presupuesto lo que también les ayuda a subsistir en mejores condiciones que por sí solos.

De acuerdo a la estimación del déficit habitacional global que realizó la FNSP (Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza), [1999], para el año 2000 a nivel país habría un déficit de 618.000 viviendas; de esa cifra, el 40% más pobre de la población acumularía un déficit de 374.000 viviendas¹⁰.

6. Subsidios monetarios: ¿Cuánto ayudan a superar la pobreza?

Los subsidios monetarios fueron creados como una manera de otorgar algunos de los beneficios del Sistema de Seguridad Social, a personas en condiciones de pobreza. En este sentido, la Pensión Asistencial (PASIS) de Vejez o Invalidez está orientada a dar un apoyo financiero a las personas mayores de edad o discapacitados permanentes que no tienen acceso al sistema previsional por no haber sido cotizantes y viven en condiciones de pobreza. De acuerdo al Instituto de Normalización Previsional (INP), en el año 1999 la PASIS ascendía a un valor mensual de \$ 30.000 aproximadamente y existían 360.000 beneficiarios de ésta. Por su parte, el Subsidio Unico Familiar (SUF) es una transferencia en dinero que se paga a los padres o cuidadores de los menores de 18 años que viven en condiciones de pobreza. De acuerdo a la información del INP, el valor del SUF ascendió a \$ 3.500 y se pagaron 905.000 subsidios mensuales durante 1999. En forma adicional, existe el Subsidio al Consumo de Agua Potable (SAP), con alrededor de 460.000 beneficiarios y un valor promedio cercano a \$

¹⁰ Es probable que las cifras estimadas sean conservadoras, ya que consideran una proyección del crecimiento de la construcción de la vivienda en base a parámetros previos a la recesión.

3.300, y el Subsidio de Cesantía, que en el año 1998 consistía en un pago de \$ 27.291 a más de 11.000 beneficiarios¹¹.

En los países desarrollados existe una vasta literatura que analiza los efectos de este tipo de subsidios. Si bien estos subsidios tienen la ventaja de ser transferencias que se pueden focalizar, y que al ser en dinero, las familias pueden asignarlo de acuerdo a sus prioridades, existe una amplia discusión sobre el desincentivo a trabajar remuneradamente que estos pueden generar. En el caso chileno, en general, esta discusión no ha sido considerada seriamente, ya que se estima que estos subsidios son un monto muy pequeño en dinero, y no permiten la subsistencia económica por sí solos.

CUADRO 4 PORCENTAJE DE INCREMENTO DE LOS INGRESOS AUTÓNOMOS DE CADA GRUPO

Indigentes	7,9	8,1
Pobres no Indig.	1,6	2,9
No pobres	0,1	0,3

Fuente: Estimación a partir de CASEN 1998.

En efecto, en el Cuadro 4 se puede observar cuánto aumentan los ingresos autónomos de cada grupo en base a las transferencias monetarias. En el caso de los indigentes, en promedio, los subsidios monetarios aumentan sus ingresos en un 16%, mientras que para los pobres el aumento es sólo de un 4,5%, y para los no pobres el aumento con respecto a sus ingresos autónomos no alcanza a 0,5%. En el caso de los pobres no indigentes, el aumento de los ingresos parece ser muy marginal como para generar incentivos perversos.

CUADRO 5 PARTICIPACIÓN EN LA FUERZA DE TRABAJO SEGÚN RECEPCIÓN DE SUBSIDIOS MONETARIOS

	Quintiles de ingreso		
	1	2	3
Recibe SUF y/o SAP	44,9	55,0	59,2
No Recibe ni SUF ni SAP	44,3	51,7	56,6

Fuente: Estimación a partir de CASEN 1998.

¹¹ En forma adicional, el año 1999, se pagaron indemnizaciones del carbón: 1.800; bonos de invierno: 605.000; pensiones de reparación: 3.600; subsidios de cesantía 9.000.

De acuerdo a la información disponible, los subsidios monetarios no tienen un impacto agregado de envergadura en la disminución de la pobreza, si bien pueden tener un impacto relativo mayor en el caso de la superación de la indigencia, particularmente en el caso de familias en las cuales sus miembros son personas de la tercera edad que se mantienen a través de PASIS. La conclusión anterior se refuerza a partir de un estudio realizado en base a la encuesta CASEN 1994, el cual demostró que, a nivel nacional, la pobreza sería 0,4 puntos porcentuales más alta si no existiese la PASIS, y en el sector rural la disminución de la pobreza por la PASIS es de 1,1 puntos porcentuales¹². El impacto del SUF es aún menor ya, que la pobreza disminuye en 0,2 puntos porcentuales por este subsidio. El impacto agregado de ambos subsidios es una disminución de 0,6 puntos porcentuales.

Por otro lado, las estimaciones sobre beneficiarios potenciales de PASIS señalan que el número de personas que calificaría para este subsidio, de acuerdo a los requisitos existentes, no sería más de 40.000 a nivel nacional.

El Cuadro 6 muestra algunos aspectos descriptivos de los beneficiarios de los subsidios monetarios a partir de un estudio realizado el año 1998. En primer lugar, hay una clara diferenciación del tipo de beneficiarios de cada subsidio. Por un lado, las PASIS están orientadas a personas mayores de edad, inactivos y principalmente mujeres, mientras que el SUF y SAP tienen como beneficiarios a hogares nucleares en los cuales los jefes de hogar son activos. En segundo lugar, el nivel de focalización también es diferente, ya que casi un 90% de los beneficiarios SUF se ubican en el 40% más pobre de la población, mientras que las PASIS y más lejos aún el SAP tienen niveles de focalización inferior. Finalmente, también se aprecian diferencias con respecto a la percepción de los beneficiarios frente a una eventual suspensión del subsidio. En el caso de las PASIS para la amplia mayoría de las personas sería difícil subsistir sin el aporte de ese subsidio y tendrían que recurrir a estrategias como reducir gastos y pedir ayuda, ya que los beneficiarios no tienen otra alternativa de subsistencia. En el caso del SUF y SAP, los beneficiarios se diferencian en recurrir a otras estrategias como empezar a trabajar o esforzarse más para cubrir sus gastos. En definitiva, no se aprecia una situación tan dramática en caso de suspensión del subsidio. Finalmente, vale la pena tener presente que en el estudio mencionado se comprobó que la recepción del SUF, no tenía impacto

¹² La relación en el caso de la PASIS, el efecto en la disminución de la indigencia es idéntico.

CUADRO 6. CARACTERÍSTICAS DE LOS BENEFICIARIOS DE LOS SUBSIDIOS MONETARIOS

	PASIS Vejez	PASIS Invalidez	SUF	SAP
Caract. Demográficas	67% Mujeres Hogares Extensos y unipersonales Inactivos	55% Mujeres Hogares Extensos y Nucleares Inactivos	Niños y jóvenes de ambos sexos Hogares Nucleares Ocupados	65% Hombres (Jefes de hogar) Hogares Nucleares Ocupados
Focalización del Gasto en el 40% más pobre*	80	80	89	60
Duración del beneficio	Pensiones tienen carácter vitalicio	Pensiones tienen carácter vitalicio	Subsidio expira a los 3 años.	Subsidio expira a los 3 años.
Existencia de cupos regionales	Sí	Sí	Sí	Sí
Percepción frente a pérdida del subsidio	92% sería difícil subsistir	90% sería difícil subsistir	80% sería difícil subsistir	55% se las arreglaría igual
Acción frente a suspensión del subsidio	32% reducir gastos 45% recurrir a ayuda	33% reducir gastos 35% recurrir a ayuda	35% reducir los gastos 15% recurrir a ayuda 25% empezar a trabajar	30% esforzarse en pagar cuenta. 25% atrasarse en pagos de cuentas.

Fuente: 1998 Estudio FOCUS sobre Evaluación de la política de subsidios sociales priorizados vía CAS 2.

* Impacto Distributivo del Gasto Social – CASEN 1998 - MIDEPLAN

alguno respecto al acceso de otros programas sociales asociados que se estiman como prioritarios. Por ejemplo: no existen diferencias significativas en la asistencia a control de niño sano o retiro de leche en consultorio para los niños beneficiarios del SUF respecto de otros en similares condiciones socioeconómicas pero no receptores del SUF.

En resumen, con la excepción de las PASIS, los subsidios monetarios no parecen ser un elemento crítico para la subsistencia de las familias pobres en general. Tanto desde el punto de vista de la percepción de los beneficiarios como en el impacto económico, ya que tienen una baja incidencia en el presupuesto de la mayoría de los beneficiarios, salvo aquellos pertenecientes al primer quintil. En el caso de la PASIS ésta llega a aumentar el 65% de los ingresos autónomos del primer quintil. A partir de estos antecedentes en la próxima sección se realiza una propuesta de focalización de estos subsidios.

7. Gasto social y focalización

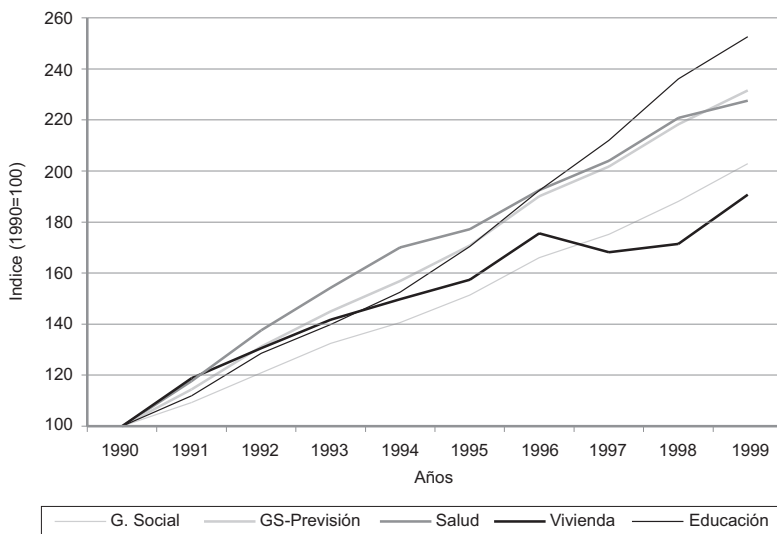
En el año 1999, el gasto social en Chile alcanzó a US\$ 9.925 MM¹³, lo que significa aproximadamente un gasto social per cápita de US\$ 700. Tal como se puede apreciar en el Gráfico 2, el gasto público social ha crecido de manera considerable, llegando a un crecimiento de 104% durante la década; por su parte, el gasto público social sin previsión ha crecido en un 132%. Al interior de este último componente, los sectores han tenido importantes incrementos durante el período. Educación se incrementó en un 153%, mientras que Salud creció en un 128%, y el gasto en Vivienda aumentó en un 90%.

Al contrastar los antecedentes mencionados con respecto a la realidad latinoamericana, se constata que nuestro país corresponde al grupo de países con gasto social “medio-alto” y “alto”, cuya media de gasto por habitante se encuentra en US\$ 975¹⁴. Del mismo modo, Chile corresponde al grupo de países que ha tenido un crecimiento alto del gasto durante el período, el cual ha sido sobre el 7% anual.

Los antecedentes anteriores nos señalan que la expansión del gasto social resulta cada vez más difícil. Chile, al igual que otros países, tiene una elevada relación Gasto Social/Gasto Público. Es difícil incrementar los re-

¹³ El año 1999 la razón Gasto Social/PIB alcanzó a 16,6%.

¹⁴ El Panorama Social de América Latina (1998) define este monto para el año 1997, considerando dentro de este grupo a Argentina, Uruguay, Brasil, Chile, Panamá y Costa Rica. Este valor corresponde a una relación Gasto Social/PIB de 19,5%.

GRÁFICO 2 EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL
(1990=100)

Fuente: Estadísticas de la Finanzas Públicas, Ministerio de Hacienda.

curso al gasto social, cuando estos ya captan casi dos tercios del gasto público total. Tampoco es posible mantener una tasa de aumento del gasto que sea superior a la tasa de crecimiento del país.

El aumento del gasto social tiene un efecto distributivo diferenciado dependiendo del área en la cual se invierta. Tradicionalmente en Chile, el gasto en subsidios monetarios es bastante progresivo, mientras que el gasto en vivienda tiene elementos regresivos. El estudio de MIDEPLAN (2000), demuestra en base a los antecedentes de la CASEN 1998, que efectivamente al valorar los subsidios en especies del Estado, se mejora la distribución de ingresos, en base a una mayor participación de los primeros quintiles. Más aún, puede estimarse a partir de esa fuente que un 70% del gasto se concentra en los dos primeros quintiles. Sin embargo, esta estimación se basa en el 40% del gasto público social sin pensiones, es decir, es una estimación limitada¹⁵.

Por lo tanto, ante un eventual requerimiento de mayores recursos para gasto social, éste probablemente deberá provenir de una mayor focalización del mismo, para reasignar recursos a otros programas.

¹⁵ Tal como se aprecia en el Cuadro 9, esa estimación no considera el gasto en educación superior, el Ministerio de la Vivienda y otros programas del Gasto Social.

CUADRO 7 ESTIMACIÓN DE UNA TRANSFERENCIA VIRTUAL A CADA HOGAR A PARTIR DE LA REASIGNACIÓN

Monto Transferencia Virtual mensual (\$ 1998)	Diferencia mensual respecto línea pobreza Hogar promedio (\$ 1998)	Diferencia mensual respecto a estimación de compra privada de bienes (\$ 1998)
1.452.130	1.149.018	1.126.478
379.152	76.040	53.501
337.363	34.251	11.711
269.890	- 33.222	- 55.761
224.908	- 78.204	- 100.743

Fuente: Estimación propia a partir de cifras Gasto Social 1998 (DIPRES).

Para demostrar la envergadura del gasto social chileno, se realiza un ejercicio en el Cuadro 7. Este tiene por objeto dimensionar de manera agregada el uso alternativo de los recursos del gasto social, y así visualizar de un modo concreto lo que significa el esfuerzo fiscal que el país está realizando en términos de gasto social. La estimación parte de asignar todos los recursos del gasto social sin previsión, que ascendió el año 1998 a US\$ 5.445 MM. No se considera el gasto en previsión, ya que tiene una naturaleza distinta y corresponde a un compromiso que el Estado tiene con el sector pasivo. Si el monto del gasto social sin previsión se mensualiza y se distribuye de acuerdo a diversos umbrales de beneficiarios se obtiene, por ejemplo, que todos los hogares pobres habrían podido obtener el año 1998 una transferencia mensual de casi \$ 380.000 con la cual deberían satisfacer todas sus necesidades. Del mismo modo, en la segunda columna se expresa la diferencia, o saldo de dinero, que queda de restar el monto de la transferencia al costo de dos canastas básicas de alimentos por miembro del hogar, para un hogar promedio del primer quintil. Se aprecia que a cada hogar pobre le “sobrarían” alrededor de \$ 80.000 mensual. Finalmente, en la tercera columna del cuadro, se estima el costo que tendría este hogar promedio en caso de tener que adquirir en el mercado los bienes que en teoría hoy podría estar recibiendo¹⁶. En el caso de un hogar pobre promedio, le sobrarían más de \$ 50.000 mensuales después de adquirir privadamente los bienes requeridos.

¹⁶ Se estima una canasta de alimentos por cada miembro del hogar, el dividendo mensual de una vivienda de 400 UF, el plan de salud más barato de la Isapre Consalud para ese hogar, el pago privado de dos matrículas de colegio y un 20% adicional destinado a “varios”.

Si se sigue el ejercicio descrito, es posible constatar claramente que con los recursos que se manejan hoy por parte del gasto social sin previsión, en caso de distribuir esos mismos recursos a cada uno de los hogares pobres, sería posible eliminar totalmente la pobreza e incluso dejar a los hogares pobres con un “vuelto” equivalente aproximadamente a un 80% del sueldo mínimo. En el ejercicio más exigente de la compra privada de los bienes, cada hogar pobre quedaría con un “vuelto” de más de \$ 50.000.

En definitiva, lo que este ejercicio teórico plantea es que los recursos que el país hoy maneja tienen una magnitud suficiente como para eliminar potencialmente la pobreza. De aquí deriva la importancia que debe asumir la autoridad social pública en responder eficientemente a la asignación de los recursos disponibles.

8. Grupos vulnerables

A partir de los años 90 se introduce el concepto de grupos vulnerables en el análisis de la política social. Este concepto se utiliza como una aproximación, para focalizar los esfuerzos de la política social, en segmentos de la población que tienen ciertas características comunes y que son relativamente fáciles de identificar.

De acuerdo a lo anterior, es interesante analizar la incidencia de la pobreza en estos grupos. Tal como se puede apreciar en la tabla, tres de los cinco grupos vulnerables identificados muestran niveles de pobreza superiores a los de la población para el año 1996¹⁷. Estos son población indígena, población rural y población de baja escolaridad. Por otra parte, la jefatura femenina de hogar y la tercera edad muestran valores inferiores en términos de la incidencia de la pobreza. (Cuadro 8)

Es importante tener presente la importancia relativa de cada grupo vulnerable en relación a la pobreza. Si bien es cierto que la población indígena¹⁸ tiene la más alta incidencia de la pobreza de los grupos analizados, en términos absolutos sólo un 7% de la población pobre es indígena. En otras palabras, de cada cien personas pobres en Chile al año 1996, sólo 7 eran indígenas. Por su parte, un 18% de la población pobre habita en sectores rurales, y las mujeres jefas de hogar constituyen menos de un 5% de

¹⁷ Se utiliza la Encuesta CASEN 1996, ya que contiene variables identificatorias de la población indígena.

¹⁸ De acuerdo a la CASEN 1996, los indígenas corresponden a un 3,5% de la población del país.

CUADRO 8 GRUPOS VULNERABLES SEGÚN POBREZA

Nº personas	Población Indígena	Población Rural	Población baja escolaridad	Tercera Edad	Mujeres Jefa de hogar	Población Pobre
Indigente	10,6	8,8	7,3	2,2	5,4	5,7
Pobre no indigente	25,0	19,9	19,4	8,3	13,4	17,5
Total Pobres	35,6	28,7	26,8	10,6	18,8	23,2
% Total Pobres	7,3	18,5	20,4	4,5	4,6	100,0

Fuente: CASEN 1996

la población pobre. De acuerdo a lo anterior, es posible preguntarse hasta qué punto la focalización en algunos grupos vulnerables es una estrategia adecuada para la superación de la pobreza, ya que existe una importante proporción de personas pobres que no se ajustan necesariamente a esas definiciones o bien pertenecen a varias de ellas simultáneamente.

Sin embargo, a pesar de la mayor prevalencia de la pobreza para algunos de estos grupos vulnerables, en otros parámetros socioeconómicos la priorización en función de indicadores de carencias no es idéntica. Por ejemplo; en relación a los niveles de escolaridad de estos grupos las personas de la tercera edad y la población rural tienen casi un año menos de escolaridad en promedio que la población indígena y la población pobre. Finalmente, en el caso de algunos parámetros habitacionales como la disponibilidad de agua dentro de la vivienda, y materialidad de la misma, nuevamente la población rural aparece como el grupo más desmejorado de todos los considerados

Al interior de los grupos vulnerables vale la pena mencionar la situación de los indígenas, ya que este grupo se ha comenzado a perfilar con mucha fuerza como un grupo de presión. Probablemente es el único de los grupos vulnerables que ha ido adquiriendo esta estrategia. En este sentido, tal como se planteó previamente, si bien los indígenas enfrentan una mayor incidencia de la pobreza que otros grupos vulnerables, hay otros grupos que tienen peores condiciones en términos de calidad de la vivienda y años de escolaridad. Más aún, un estudio basado en la CASEN 1996¹⁹, demostró que si bien la pertenencia a la etnia mapuche tiene incidencia en la probabilidad de ser pobre, esta incidencia es inferior a la de otras varia-

¹⁹ C. Le Foulon (1999), *Discriminación indígena en Chile: Análisis de la situación del pueblo Mapuche*. Instituto de Economía U.C.

bles como escolaridad, empleo del cónyuge, tamaño de la familia y otras. Del mismo modo, la diferencia salarial (80%), está asociada a diversos factores, siendo la situación de etnia no estadísticamente significativa en cuanto a explicar parte de esa diferencia.

Por lo tanto, el concepto de vulnerabilidad debe manejarse con mayor precaución, ya que una dimensión de posible vulnerabilidad por sí sola no siempre está asociada a una situación de pobreza. Muchas veces se homologa vulnerable con pobre, en circunstancias que en el primer caso se trata principalmente de carencias parciales mientras que en el otro de carencias multidimensionales.

9. Percepción y expectativas de superación de la pobreza

En los últimos años se han elaborado diversos estudios que analizan la percepción de las personas sobre la evolución de la pobreza y la política social en general. El analizar la percepción tiene la dificultad de que ésta puede no coincidir con los parámetros objetivos existentes, aunque tiene la ventaja de reflejar lo que intuyen las personas y, consecuentemente, lo que muchas veces los hace anticipar, planificar y reaccionar.

Un estudio realizado en el año 1996, mostró que en el período entre 1987 y 1994 se había constatado una disminución de la pobreza de un 15% entre esos años, también se verificó que las familias pobres habían prácticamente duplicado la disponibilidad de bienes en el hogar entre los años 1992 y 1996. Finalmente, también se identificaba un importante mejoramiento intergeneracional de la escolaridad. Sin embargo, la mayoría de los entrevistados a partir de la encuesta del CEP (Jun-Jul 96)²⁰, señalaban que la pobreza se había mantenido igual (42%) y más de un cuarto de los entrevistados señaló que ésta había aumentado. Esta percepción era particularmente crítica en los estratos bajos.

Esto refleja que la opinión pública tiene una aproximación relativa al concepto de la pobreza, y que en la medida en que se superan ciertas necesidades pueden aparecer otras como importantes.

Por su parte, el estudio del PNUD (1999), destaca como una de las paradojas de la modernización, la creciente inseguridad humana de las personas, especialmente en aspectos de carácter subjetivo, como la percepción de dificultades para tener una atención de salud adecuada, percepción de precariedad laboral y otros. Sin embargo, se constata que estos temores o

²⁰ Irrarázaval, I. (1997), "Pobreza y estratificación social en Chile". *Documento de Trabajo* N° 263, CEP.

preocupaciones subjetivas se encuentran asociados al nivel de ingresos de las personas.

En resumen, lo planteado previamente pone de manifiesto que la percepción es una dimensión que debe tenerse presente en la política social, ya que ésta es determinante al evaluar los éxitos o fracasos agregados de la política. Más aún, la inseguridad humana es algo que no se supera fácilmente a pesar de la mayor inversión social que se pueda hacer.

Como contraparte de lo anterior, es interesante destacar, que a pesar de las “inseguridades” institucionales subjetivas que perciben las personas de escasos recursos, hay una visión complementaria que muestra que los propios pobres identifican que son las causas asociadas a factores personales las que les permitirían superar la condición de pobreza. En las encuestas que el CEP ha realizado desde 1986, se ha incluido de manera intermitente una pregunta sobre las causas de la pobreza. En los estudios aparece de manera reiterada que la flojera y la falta de iniciativa, la falta de educación, los vicios y el alcoholismo, conjuntamente con las pocas oportunidades de empleo²¹, son los principales elementos que a juicio de los entrevistados, causan la pobreza. La priorización de las causas anteriores es bastante similar en el caso de los propios pobres. De este modo, las principales causas de la pobreza de las personas, tanto a juicio de la población como de los propios pobres, son fundamentalmente individuales y conjuntamente, en algunos casos, estructurales.

La información anterior, se complementa con las conclusiones del estudio de *Habilitación, Pobreza y Política Social* (1995); en el cual se concluye que la mayor parte de las familias en condiciones de pobreza muestran condiciones objetivas de haber alcanzado un éxito socioeconómico relativo dentro del segmento de la pobreza. Estas familias se caracterizan por tener actitudes, conductas y opiniones que evidencian una aspiración permanente a lograr una mejoría en sus condiciones de vida, lo que se refleja en la práctica en una preocupación por mejorar su vivienda, mantener estabilidad en el empleo, interés por capacitarse, asistencia escolar de los niños y otros aspectos.

En otras palabras, si bien es cierto que las familias pobres pueden tener una percepción de inseguridad respecto a la cobertura institucional que les beneficiaría en caso de necesidad, al mismo tiempo, estas personas están haciendo esfuerzos objetivos para superar la pobreza y consideran que estos esfuerzos son caminos concretos para salir de la misma.

²¹ Esta causal aumenta su importancia en períodos de crisis con mayor incidencia de desempleo.

II. IDEAS Y ESTRATEGIAS SECTORIALES

En esta sección se señalan algunas alternativas, ideas y estrategias para la superación de la pobreza. Dado el carácter multidisciplinario que este fenómeno necesariamente algunas de las proposiciones deben ser implementadas a través de otras iniciativas sectoriales, las que están desarrolladas más ampliamente en otros capítulos de este libro.

1. Necesidad de seguir creciendo y generando empleo

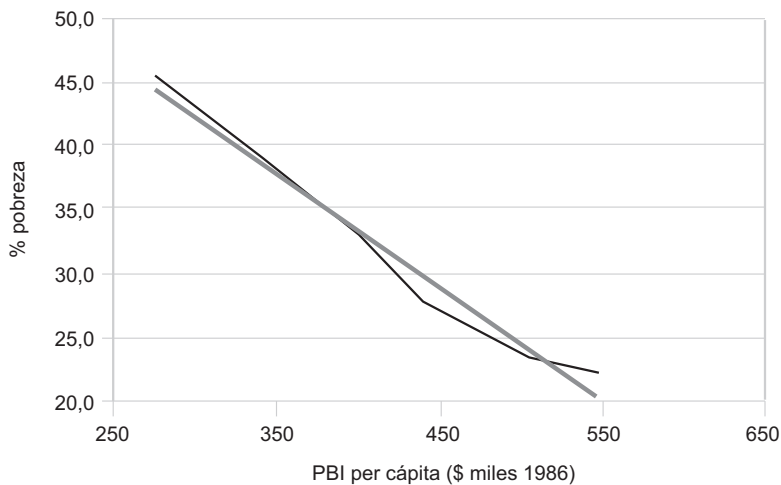
Aunque sea obvio y reiterativo, es necesario comenzar por lo primero que es la necesidad de lograr una tasa de crecimiento alto y sostenido en el tiempo. Tal como se explicó previamente, no es éste el capítulo encargado de definir cómo se debe abordar una estrategia de crecimiento económico para el país. Sin embargo, está claro, tal como se mencionó en los puntos 1 y 2 de la sección anterior, que en el caso chileno se ha comprobado que el crecimiento explica la mayor parte de la reducción de la pobreza y del aumento del empleo.

Tal como se aprecia en los gráficos 3 y 4, entre los años 1987 y 1998 ha existido una muy estrecha relación entre crecimiento del ingreso y disminución de los niveles de pobreza y de la brecha de pobreza. En efecto, durante este período, un aumento de 10% del PBI per cápita incidió en una disminución de un 11% de la pobreza²². Como es sabido, la relación aritmética observada entre crecimiento y disminución de la pobreza durante el período descrito no tiene necesariamente que continuar en la misma proporción, sin embargo, la evidencia señala de manera robusta la fuerte interrelación entre ambas variables.

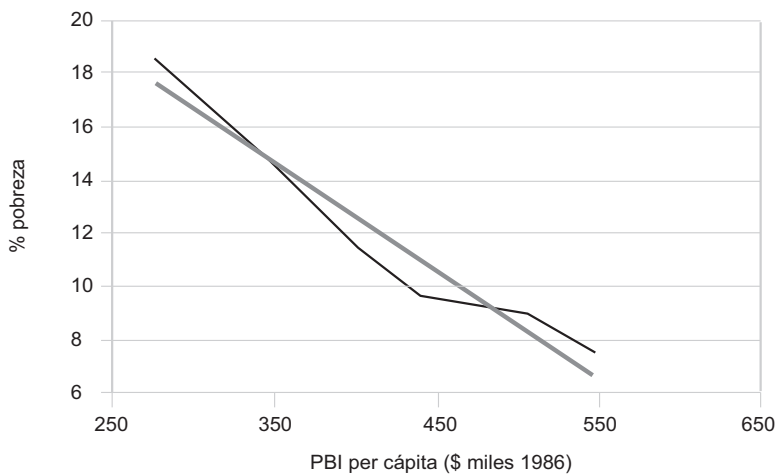
Quizás la proposición que corresponda hacer en este ámbito, es justamente insistir en que la autoridad económica y la empresarial deben proclamar con mayor fuerza la importancia que el crecimiento tiene para la superación de la pobreza y la disminución del desempleo. Muchas veces se plantean discursos y presentaciones en los cuales se analizan en profundidad las relaciones entre las distintas variables macroeconómicas, pero sin embargo se olvidan las repercusiones últimas que éstas tienen en el ámbito social.

²² Del mismo modo, el aumento del 10% del PBI per cápita incidió en una disminución del 13% de la brecha de la pobreza.

GRÁFICO 3 POBREZA VERSUS PBI PER CÁPITA



GRÁFICOS 4 BRECHA DE POBREZA VERSUS PBI PER CÁPITA



2. Focalización

La estrategia de la focalización del gasto social ha sido una estrategia poco aceptada pero eficiente. La regla más simple plantea que un peso gastado en personas de niveles socioeconómicos medios o altos es un peso menos gastado en los pobres. La estrategia es poco querida, porque focalizar significa de alguna manera u otra tener que identificar a personas que son beneficiarios prioritarios de la política social, dejando a otros que están en mejores condiciones socioeconómicas relativas fuera de la misma; en los países desarrollados existe una amplia literatura sobre los “efectos estigmatizantes” que tienen las políticas selectivas. Sin embargo, la estrategia es eficiente porque permite justamente concentrar los recursos en las personas que más lo requieren. Esto llevó al Banco Mundial a plantear la existencia de una paradoja en la pobreza, ya que en la década de los ochenta mientras algunos países veían caer los ingresos de sus habitantes, mejoraban sus indicadores socioeconómicos.

A partir de la CASEN de 1985 se vienen desarrollando estudios que analizan el impacto distributivo del gasto social, en tanto para la CASEN 1998 existen dos estudios disponibles. Estos estudios analizan los subsidios y beneficios sociales que recibe cada uno de los hogares chilenos, y posteriormente los valoriza en dinero para finalmente revisar el efecto que estos tienen en el mejoramiento de los ingresos de los hogares.

El estudio de MIDEPLAN (2000) revela los niveles de focalización con la encuesta CASEN 1998. De acuerdo a las estimaciones de ese estudio, más de un 70% del gasto social que pesquiza ese estudio beneficiaría a los primeros dos quintiles. Sin embargo, el estudio de Contreras *et al.* (2000), que también analiza el impacto distributivo del gasto social con la misma fuente de información pero con una mayor cobertura, pues incluye a vivienda, concluye que entre 1990 y 1998 ha existido una mejoría parcial en la focalización, ya que en 1990 los dos primeros quintiles captaban un 56% del gasto mientras que en 1998 los dos primeros quintiles captaban un 59% del gasto²³. No obstante, los autores afirman que el importante incremento en el ingreso de los primeros quintiles en base a la valoración de los subsidios en especie, se debe más que nada al aumento absoluto en el gasto más que en base a ganancias en focalización.

Si bien ambos estudios aportan valiosos antecedentes y muestran en general un importante nivel de focalización del gasto, la información en la

²³ Para el año 1987, los dos primeros quintiles acumulaban el 55% del gasto social directo.

práctica es parcial, ya que por problemas metodológicos, de cobertura de la encuesta y de otra índole sólo es posible imputar algo menos de dos tercios del gasto en funciones sociales. Si bien hay una parte de este gasto no imputado que podría tener una distribución semejante a la del estimado, hay una parte no despreciable del mismo que tiene un impacto bastante más regresivo, como es el caso de la educación superior.

CUADRO 9 COBERTURA DEL GASTO SOCIAL EN IMPACTO DISTRIBUTIVO DEL GASTO MIDEPLAN. 1998

Función	Gasto Función Social DIPRES	Gasto imputado en impacto distributivo MIDEPLAN	%
Salud	917.025	847.331	92,4
Educación	1.248.783	865.079	69,3
Vivienda	376.728		0,0
Empleo	8.486		0,0
Otros Social	473.656	248.646	52,5
SUBTOTAL	3.024.678	1.961.056	64,8
Previsión	2.089.767	-	0,0

Finalmente, a pesar de lo afirmado previamente, el gasto en previsión obedece a una deuda del sector público con la población pasiva, y es considerado como gasto social en todas las estadísticas oficiales e internacionales. Si se imputara el impacto distributivo de este componente del gasto, el resultado sería una distribución neutra o regresiva.

Desde comienzos de los setenta, en nuestro país hay estrategias concretas para focalizar el gasto social en los más pobres. En los noventa se comienza a trabajar con la Ficha CAS 2. Esta encuesta ha sido constantemente revisada y actualizada, y en forma adicional se han creado sistemas de digitación y procesamiento que aseguran una mayor calidad de la información.

En definitiva, la propuesta es avanzar más en la focalización de los programas sociales, particularmente en vivienda, en algunos ámbitos de educación, como educación superior, y subsidios monetarios. De esta manera se contribuirá más efectivamente a la superación de la pobreza. Hace algunos años se esbozó el concepto del Gasto Social Efectivo²⁴ como aque-

²⁴ Véase: Gasto Social Efectivo: ODEPLAN – Fac. Ciencias Económicas y Administrativas U. de Chile (1989).

lla proporción del gasto social en bienes y servicios que beneficia al grupo más pobre de la población, definiendo en ese contexto al 30% de menores ingresos. A nuestro juicio, este concepto permanece vigente, ya que la política de asignación del gasto social debe en primer lugar contribuir a la superación de la pobreza. Un aspecto distinto es plantear como parte de la política social aspectos redistributivos a nivel global, como apoyo al acceso a la vivienda del estrato socioeconómico medio. Es posible, que un gobierno pueda argumentar la conveniencia de esta política por diversas razones. Sin embargo, deberá tenerse en claro que estos recursos no contribuyen a la superación de la pobreza.

Continuando la línea anterior, el instrumento fundamental para continuar en la tarea de la focalización es la Ficha CAS-2, la que siempre podrá ser mejorada conceptual y administrativamente, pese a lo cual, ella constituye un mecanismo transparente y efectivo para focalizar. Además que cuenta con una amplia institucionalización a nivel del país.

3. Aumento de la escolaridad y calidad de la educación de la población pobre

En el punto 4 de la sección anterior, se pudo observar que la escolaridad es la variable de mayor peso en explicar la discriminación entre grupos pobres y no pobres. Esta información se complementa con el estudio de Beyer (2000), en el cual plantea que en nuestro país el retorno de la educación crece en la medida que aumentan los años de escolaridad. De esta manera, el autor sugiere la necesidad de aumentar la escolaridad y la calidad de la educación para disminuir la desigualdad de ingresos en Chile. Como corolario, es posible argumentar que para la superación de la pobreza también son necesarios los mismos aspectos, aunque dado el incremento casi exponencial que tiene el retorno de la educación a partir de los 17 años de estudios, es poco factible propiciar una política en la cual los pobres puedan acceder de manera creciente a la educación superior. Por tradición esta etapa educativa es selectiva y no universal, lo que lleva a poner todo el peso de la prueba en la disminución de la deserción y repitencia escolar y en definitiva mejorar la calidad de la educación.

Nuevamente, no es este el espacio para evaluar la efectividad que ha tenido la reforma escolar en la disminución de las brechas educativas de nuestra población. Tampoco se conocen los impactos que la incorporación de la Jornada Escolar Completa puede producir en el aumento de la retención escolar.

Sin embargo, sí es posible insistir en una estrategia de política que fue mencionada en la campaña presidencial del año 1999, contando con una amplia aceptación en todo el espectro político. Se trata de la creación de una subvención diferenciada que incentive la retención escolar y financie una mejor calidad de la educación para niños que estudian en escuelas de sectores pobres. Esta iniciativa se concreta a través de crear dos líneas de incentivos a colegios que trabajen con niños de sectores socioeconómicos deprimidos.

Por una parte, se propone la creación de una subvención diferenciada en base al nivel socioeconómico del niño que asiste a establecimiento educacional, de modo de hacer más atractiva la retención de ese niño. Es sabido que es más caro educar a un niño que proviene de una situación socioeconómica adversa, lo que incide en un menor nivel de estimulación y de privación sociocultural en general; por lo tanto, ya no sólo se requiere apoyo en materiales educativos sino probablemente un refuerzo emocional y educativo²⁵. Esta subvención debe ser pagada en base a la asistencia del niño, siguiendo el esquema original de la subvención. Una parte de esta subvención podría traspasarse a incentivos a profesores; sin embargo, otra parte debería estar enmarcada al aumento en la calidad de la prestación educativa, ya sea a través de materiales educativos especiales, o bien contratación de monitores de apoyo en trastornos de aprendizaje o reforzamiento. El mecanismo de focalización sugerido es el puntaje CAS de la familia. El incremento propuesto se aprecia en el Cuadro 10.

CUADRO 10 PROPOSICIÓN DE INCREMENTO DE SUBVENCIÓN PARA NIÑOS DE ESCASOS RECURSOS

	% Incremento de la subvención
1er. Quintil Puntaje CAS	15
2do. Quintil Puntaje CAS	8
3er. a 5°. Quintil	0

Considerando el alto impacto que ha tenido el programa P-900, cuyo costo anual es de \$ 8.000 por niño, valor que no contempla los aportes en especies que hacen otros programas complementarios del ministerio del

²⁵ Los niños de hogares pobres tienen en promedio padres con menos escolaridad, lo que significa menor apoyo en las actividades escolares y un costo alternativo más alto con respecto al año adicional de estudios.

área, es posible afirmar que un 15% de aumento del valor de la subvención puede financiar los costos adicionales de talleres y materiales especiales para niños provenientes de estratos socioeconómicos bajos y ser un incentivo para captar estos recursos adicionales. En todo caso, este incremento en la subvención debería reemplazar a la Subvención por Reforzamiento Educativo.

Teniendo presente la estructura de focalización del gasto en subvenciones de la CASEN 1998, esta propuesta tendría un costo aproximado de un 23% adicional en el gasto de subvenciones de enseñanza básica y media, científico-humanista y técnico profesional. El financiamiento de la medida podría venir de un incremento en el financiamiento compartido con liberación de recursos para el MINEDUC, para los quintiles superiores. Sin embargo, esta medida no sería suficiente para lograr financiar la propuesta por lo que necesariamente se debería recurrir a reasignaciones dentro del ministerio o bien a obtener recursos frescos.

La segunda línea de incentivo vendría directamente por el incremento en el logro del SIMCE. Ésta consistiría en un porcentaje de incremento del valor de la subvención de la escuela por un período entre dos mediciones del SIMCE. El incremento de la subvención sería proporcional al diferencial de incremento en el puntaje dependiendo del puntaje inicial, de manera que, las escuelas que mejoran más partiendo de peor rendimiento original tendrían un más alto incremento de la subvención, respecto a otras que parten de una situación más mejorada. En todo caso, el porcentaje de incremento máximo de la subvención por este concepto no debería ser más de un 10%.

4. Subsidios monetarios

En el punto 6 de la sección anterior, se revisó someramente la situación de los subsidios monetarios, constatando que estos tienen un bajo impacto en la superación de la pobreza global. Sin embargo, son programas con una muy alta cobertura en términos de beneficiarios a nivel nacional. En general, con la excepción de la PASIS, se estima que estos subsidios no son un aporte importante a la superación de la pobreza, aunque obviamente las personas siempre preferirán recibir algún beneficio por pequeño que este sea. Sin embargo, las propuestas que se describen a continuación plantean cambios radicales en la forma de asignar los subsidios, si bien para su implementación se requieren fundamentalmente medidas administrativas, salvo en el caso de la eliminación del carácter vitalicio de la PASIS, que requeriría un cambio en la ley.

PASIS

- Se propone mejorar la focalización de las PISIS de manera de cubrir sólo al 30% más pobre según puntaje CAS y liberar recursos para asignarlos más eficientemente en el mismo programa. Esta proposición significaría reducir en aproximadamente un tercio los recursos del programa. Los recursos liberados podrían utilizarse en aumentar el monto unitario del beneficio. Esto se justifica dado el carácter asistencial del beneficio y las pocas posibilidades de actividad de los beneficiarios.
- En todo caso esta medida significa la implementación de diversas medidas administrativas que aseguren la focalización y el adecuado otorgamiento del beneficio. Entre estas se considera la creación de mecanismos de incentivos a focalizar y la actualización de la información CAS. Se sugiere establecer un puntaje CAS de acceso nacional y reasignar los cupos regionales de acuerdo a esto.
- En la línea de lo anterior, se propone eliminar el carácter vitalicio de las PISIS, ya que esto es un impedimento para avanzar en la focalización. Existen pensiones que fueron otorgadas sin mayor consideración de los requisitos socioeconómicos de acceso, lo que significa que están desfocalizadas.

SUF

- Se propone mejorar la focalización del SUF de manera de cubrir sólo al 10% más pobre según puntaje CAS y liberar recursos para asignarlos en alternativas socialmente más eficientes. El SUF produce un impacto mínimo en los presupuestos de los hogares pobres, salvo en el 10% más pobre de la población.
- Esta proposición implica reducir en la mitad el presupuesto del SUF. Los recursos liberados podrían utilizarse en el financiamiento de otras iniciativas socialmente más eficientes que apunten a la misma población objetivo. En concreto, podría destinarse subvención educacional diferenciada o bien traspasarse vía aporte de financiamiento compartido. Otra alternativa de reasignación de los recursos es destinarlos a aumentar los cupos de la Beca Presidente de la República, el cual es un programa focalizado y habilitador, ya que premia el rendimiento escolar para niños de escasos recursos.
- Al igual que en el caso de las PISIS; estas medidas significan la implementación de medidas administrativas que aseguren la focalización y el adecuado otorgamiento del beneficio. Entre estas se considera la creación de mecanismos de incentivos a focalizar y la ac-

tualización de la información CAS. Se sugiere establecer un puntaje CAS de acceso nacional y reasignar los cupos regionales de acuerdo a esto.

SAP

- Se propone mejorar la focalización del SAP, de manera de cubrir sólo al 30% más pobre según puntaje CAS y liberar recursos para asignarlos más eficientemente en el mismo programa. Esta proposición significaría reducir en aproximadamente dos tercios los recursos del programa.
- Los recursos liberados podrían destinarse a las alternativas anteriormente mencionadas como subvención diferenciada o Beca Presidente de la República.
- Al igual que en los casos anteriores, se sugiere la implementación de cambios administrativos que aseguren la focalización y el adecuado otorgamiento del beneficio. Entre éstas se considera la creación de mecanismos de incentivos a focalizar y la actualización de la información CAS. Se sugiere establecer un puntaje CAS de acceso nacional y reasignar los cupos regionales de acuerdo a esto.

Tal como se vio previamente, los subsidios monetarios no parecen tener impacto en una menor participación en la fuerza de trabajo. En efecto, en el caso de las PASIS, los beneficiarios son en general del sector pasivo. En el caso del SUF y SAP sí podrían haber algunos efectos menores, ya que tal como lo declararon en la encuesta de percepción, en el caso del SUF, algunos de sus beneficiarios reconocieron que deberían trabajar más en caso de perder el subsidio. De este modo, es algo prematuro proponer un modelo a la norteamericana con *Workfare*, en el cual los receptores de subsidios monetarios deben trabajar para obtener esos beneficios.

5. Acceso a la vivienda social*

De acuerdo a MIDEPLAN (1999), la focalización de los subsidios de vivienda, medida como la distribución de los hogares beneficiarios de programas habitacionales por quintiles de ingreso, ha mejorado de manera importante en la última década. Sin embargo, esta preocupación sigue vigente, ya que en la actualidad más de un 20% de los beneficiarios de programas de vivienda pertenecen al 40% superior de la distribución de ingre-

* El autor agradece los aportes de Raúl Lagos V. en el tema de Vivienda Social.

sos. Particularmente, hay algunas líneas de programas habitacionales que definitivamente favorecen a sectores medios y medios altos, tal como se aprecia en el cuadro siguiente, estos son Subsidio Habitacional Tradicional y el Programa Especial de Trabajadores.

CUADRO 11 DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS DE VIVIENDA A PARTIR DE 1990 SEGÚN QUINTILES DE INGRESO

	1	2	3	4	5	Total	Programa 1999 Miles UF
Subsidio habitacional	18,3	19,8	23,4	24,8	13,7	100,0	2.933,0
PET	18,2	19,5	25,2	30,1	7,1	100,0	1.104,0
Subsidio rural	55,3	25,7	12,1	5,4	1,4	100,0	1.961,0
Vivienda progresiva	48,3	23,9	16,9	8,5	2,4	100,0	2.258,4
Vivienda básica	41,1	35,8	11,7	9,4	1,9	100,0	8.355,6
Otro beneficio	40,9	29,0	18,5	10,5	1,1	100,0	
Total	45,3	25,6	21,0	6,8	1,3	100,0	16.612,0

Fuente: Estimación a partir de la CASEN 1998.

De acuerdo a lo anterior, existen básicamente tres subsidios de vivienda orientados a la población de escasos recursos, los cuales se administran en diversas modalidades, tal como aparece en el cuadro siguiente. A este cuadro deberían sumárseles las soluciones de casetas sanitarias con urbanización completa que entrega la Subsecretaría de Desarrollo Regional a través de los municipios con el Programa de Mejoramiento de Barrios.

CUADRO 12 PROGRAMAS DE VIVIENDA PARA POBLACIÓN DE ESCASOS RECURSOS

	Precio Máximo	Subsidio Estado (Máx.)	Ahorro Postulante (Min.)
Vivienda Básica SERVIU	400	140	10
Vivienda Básica Libre Elección	400	140	20
Vivienda Progresiva 1a. Etapa SERVIU		132	8
Vivienda Progresiva 1a. Etapa Privada		132/150	8
Vivienda Progresiva 2a. Etapa Privada		18/35	5
Rural	400/260	150	5

De acuerdo a estos antecedentes, es posible plantear cinco aspectos relevantes en el tema de vivienda social:

- El primer aspecto relevante en relación a los programas de viviendas para las familias de escasos recursos, consiste en la urgente focalización de los mismos. La propuesta consiste en reasignar los recursos destinados a subsidios de vivienda a sectores medios y orientarlos a la población de escasos recursos.
Como una ilustración de esta propuesta, considerando las cifras de los Programas Habitacionales para el año 2001, una reasignación de los recursos de Subsidios Unificados y Especiales hacia Viviendas Básicas SERVIU permitiría aumentar la oferta de estas unidades en un 50%. La misma reasignación inicial, pero orientando finalmente los recursos hacia viviendas progresivas significaría el aumento en casi un 100% en las soluciones ofrecidas anualmente. De más esta afirmar, que existe una excesiva complejidad en la variedad de modalidades de subsidios existentes, lo más sensato sería agruparlos en no más de cinco alternativas.
- Vale la pena destacar que las inscripciones en estos programas alcanzaban a comienzos del año 2000 a más de 420.000 postulaciones. En todo caso, esta cifra es una buena aproximación a la demanda expresada por vivienda social. Es decir, se trata de familias y personas que han realizado gestiones concretas para tratar de acceder a una vivienda social.
De acuerdo a la programación del MINVU para el año 2001, se ofrecerán cerca 55.000 soluciones para cubrir esta demanda expresada. A la cifra anterior, debería sumársele la tasa anual de crecimiento de la demanda. Por lo tanto, existirá un rezago temporal no despreciable en poder satisfacer a los inscritos con la oferta disponible. La preocupación que surge a partir de esta afirmación es cómo poder dar una respuesta más oportuna a esta demanda en un menor tiempo.

CUADRO 13 INSCRIPCIONES PARA PROGRAMAS DE VIVIENDA SOCIAL

Programa	Modalidad	Número
Vivienda Básica	SERVIU	325.511
	PRIVADA	10.354
Vivienda Progresiva 1a etapa	SERVIU	58.421
	PRIVADA	14.813
RURALES		12.106
TOTAL		421.205

Fuente: Boletín Estadístico 242 – MINVU – Feb. 2000

- Un problema importante que se viene arrastrando por varios años es el desfase entre los subsidios otorgados y los pagados en el caso de vivienda social ejecutada privadamente. En la práctica, para los períodos considerados en el cuadro adjunto, la tasa de pagos en la vivienda progresiva alcanza al 61% y en vivienda básica a sólo un 36%. Si bien este aspecto no se refleja en una baja ejecución presupuestaria del Ministerio de la Vivienda, ya que éste proyecta su presupuesto en base a estimaciones de la tasa de pago de los subsidios, esto significa en la práctica un reconocimiento a una capacidad de adjudicación de subsidios inferior a la que el propio ministerio estima como adecuada para la demanda existente.

CUADRO 14 SUBSIDIOS OTORGADOS Y PAGADOS

(Modalidad privada)

	Otorgados	Pagados	Tasa
Vivienda Progresiva 1991-1999	65.677	40.232	0,61
Vivienda Básica 1995-1999	32.181	11.731	0,36

Fuente: Estimaciones a partir del Boletín Estadístico 242 – MINVU – Feb. 2000

Las razones de este desfase son múltiples. Por un lado, la postulación individual privada muchas veces no constituye una demanda interesante para las empresas constructoras dada la dispersión de los casos. El postulante de vivienda progresiva que lo hace sin terreno, suele tener muchas dificultades en acceder al mismo. Finalmente, el subsidio otorgado caduca antes de dos años si es que no se ha hecho uso de él. En todo caso, cabe destacar que en el último período, el Ministerio de la Vivienda ha dispuesto de recursos para asistencia técnica en este rubro, para ayudar a las personas beneficiarias en la inspección y contratación de obras. En la medida en que la oferta ministerial de vivienda, tienda hacia la vivienda básica en vez de la modalidad progresiva, este problema tiende a desaparecer.

- En forma complementaria a lo anterior, debe tenerse presente que muchos de los subsidios de modalidad “privada” del Ministerio de la Vivienda, siguen siendo administrados por el Estado en una parte importante del proceso; por ejemplo, en las etapas de selección y control de las obras. En este ámbito cabrían diversas propuestas para otorgar mayores responsabilidades al sector privado, concentrando al sector público en la fiscalización. Por ejemplo, entre otras

cosas el sector privado podría tomar parte en algunas etapas del proceso de adjudicación lo que podría redundar en una mayor tasa de pago de los subsidios. Para esto se debería acortar el período entre la notificación de la adjudicación y la emisión de los certificados de subsidio.

- Un aspecto que también se destacó en el caso de los Subsidios Monetarios tiene que ver con las repercusiones equitativas de las asignaciones de cuotas de subsidios entre regiones. La mayoría de las veces esto tiene que ver con criterios administrativos que no son demasiado explícitos, ya que pueden corresponder a criterios históricos o bien ser resultado de la gestión directa de algún funcionario.

Para ilustrar este punto puede observarse en el cuadro siguiente la relación entre el número de inscripciones vigentes a febrero del año 2000 en la modalidad viviendas básicas SERVIU, y la asignación interregional del ministerio para el año 2001.

CUADRO 15 COMPARACIÓN ENTRE INSCRIPCIONES Y PROGRAMACIÓN MINVU
MODALIDAD VIVIENDAS BÁSICAS SERVIU

Regiones	Inscripciones Vigentes (1)	Programación MINVU (2)	(2) / (1) %
1	18.749	1.800	9,6
2	15.713	930	5,9
3	5.066	600	11,8
4	11.857	830	7,0
5	36.428	1.950	5,4
6	9.278	930	10,0
7	8.188	1.300	15,9
8	60.603	2.650	4,4
9	9.542	1.600	16,8
10	23.317	1.920	8,2
11	2.301	350	15,2
12	3.673	240	6,5
13	120.796	7.100	5,9
TOTAL	325.511	22.200	6,8

Fuente: Estimado a partir de Boletín Estadístico 242 – MINVU – Feb. 2000

Se observa que hay regiones en las cuales la probabilidad de obtener financiamiento para subsidio respecto al número de inscritos es más del doble que el promedio nacional, como es el caso de las regiones del Maule, Araucanía y Aisén. Por el contrario, en la Región del Bío Bío, la probabilidad de obtener financiamiento es casi la

mitad del promedio país. La pregunta es a qué obedece esta asignación interregional de los cupos por parte del MINVU y si ésta favorece en alguna medida a las familias más pobres inscritas. Por lo tanto, la propuesta consiste en revisar la asignación interregional de los recursos y proponer una que pondere las carencias objetivas en vivienda con respecto a la demanda expresada. De esta manera se corrige la asignación de acuerdo a las necesidades efectivas de la población.

- Un último aspecto en el ámbito de la vivienda social tiene que ver con la situación de las segundas etapas de Vivienda Progresiva. Este programa consiste en financiar la ampliación de la Caseta Sanitaria o Vivienda Progresiva 1ª Etapa a una vivienda de tamaño un poco más funcional. Como es sabido las primeras etapas de viviendas progresivas y casetas sanitarias corresponden a una construcción de alrededor de 6 a 15 mts², lo que no es suficiente para que viva una familia. Por lo tanto, la segunda etapa viene a financiar la ampliación de la vivienda en alrededor de 5 mts² para viviendas progresivas y 9 mts² para las casetas sanitarias.

Desgraciadamente, esta modalidad no se ha presentado como muy atractiva para la población de escasos recursos, lo que se constata en un bajo nivel de inscripción. El problema fundamental está en el bajo monto del subsidio que en general es insuficiente para lograr una ampliación mínima. Adicionalmente, es muy costoso para las empresas constructoras emprender estos proyectos en forma aislada y con soluciones adaptadas a cada caso. Por otro lado, desde el punto de vista de la política social, estas son familias que ya tuvieron previamente una “solución”, por lo tanto, las segundas etapas no contribuyen a disminuir el déficit cuantitativo del MINVU, pero sí contribuyen al cualitativo.

En otras palabras, la segunda etapa es una alternativa eficiente en torno de disminuir el hacinamiento y/o malas condiciones de habitabilidad de las viviendas actuales, mejorando las condiciones de vida de los titulares o las de los allegados que viven en esas viviendas. Por lo demás es un subsidio que se operacionaliza rápidamente, ya que se trata de personas que tienen la propiedad de su sitio y cuentan con los servicios básicos. La propuesta consiste en aumentar y promocionar las segundas etapas de la vivienda progresiva para llegar a 5.000 soluciones de este tipo anualmente. De esta manera se lograría que prácticamente la totalidad de las viviendas de primera etapa construidas en los noventa contaran con su segunda etapa en

un plazo de 10 años. Los recursos para esta propuesta podrían venir de la reasignación de los subsidios orientados a sectores medios. Un Subsidio General Unificado financia 3,5 viviendas progresivas 2ª Etapa.

6. ¿Actualizar la línea de pobreza?

Se ha elaborado una propuesta que propicia elevar la actual línea de pobreza en Chile, lo que se ampara en el argumento de que la pobreza es una condición que admite una dimensión relativa a los estándares de vida de cada país, y esto significa que los países deben reajustarla en la medida en que se desarrollan (FNSP, 1999).

Sin perjuicio que el argumento planteado tenga una validez general, debe recordarse que la línea de pobreza definida por CEPAL parte por estimar el costo que significa a un hogar el adquirir una canasta básica de alimentos de acuerdo a una estimación de requerimientos de consumos diarios de calorías y proteínas. Estos umbrales nutricionales no han cambiado en el tiempo, lo que sí puede haber cambiado son los alimentos y productos que las personas compran para satisfacer esos requerimientos. También ha disminuido la proporción que significa el rubro alimentos en la estructura de consumo de las familias chilenas. La mayor implicancia que este cambio tendría sería probablemente tener que utilizar un factor de 3,0 para multiplicar el valor de la canasta básica de alimentos y así dar cuenta de otras necesidades básicas como vestuario, vivienda y otros. La redefinición de la línea de pobreza de esta forma, probablemente incidiría en un aumento estadístico del fenómeno.

En nuestra opinión, la estimación de pobreza debe responder en el trasfondo a un requerimiento pragmático. Es conveniente trabajar con una estimación de la pobreza que tenga un fundamento en una definición de política. En otras palabras, sirve de poco elevar el umbral de la pobreza si el país no dispone de mayores recursos para abordar ese problema y las personas que actualmente se identifican como tales tampoco reciben muchos beneficios²⁶.

En todo caso, en el propósito de mejorar las estimaciones de pobreza aparecen como necesarios los siguientes mejoramientos a las estimaciones actualmente utilizadas.

²⁶ Cabe recordar que de acuerdo a la CASEN 98, en Chile hay más de tres millones de pobres.

- Incorporar el uso de escalas de adultos equivalentes como una manera de mejorar las estimaciones, en base a los requerimientos de alimentación y otros que efectivamente tienen los grupos familiares en función de las edades y sexo de sus componentes.
- Disponer de una metodología consensuada y completa que valore los subsidios en especies, e impute adecuadamente esos beneficios.
- Hacer un seguimiento longitudinal de la pobreza en el tiempo.

En relación al último punto, sólo se conoce de un estudio que analizó la evolución longitudinal (de las mismas familias) en el tiempo. Los resultados indicaron que existía una gran movilidad de los hogares hacia dentro y especialmente hacia afuera de la pobreza. Ese antecedente puede ser muy importante a la hora de visualizar estrategias y políticas que apoyen una situación temporal de pobreza en vez de una permanente o semi-permanente.

El Cuadro 16 puede servir como una aproximación al punto anterior. En él se aprecia que existe un 21,7% de la población o 3,1 millones de personas en condiciones de pobreza. Lo interesante de destacar es que hay 520 mil personas que están en el último tramo de pobreza, es decir, justo antes de salir de ese umbral. Bastaría un aumento de ingreso per cápita de \$ 3.600 para que esas personas dejen de ser pobres, lo que significaría una reducción de un 16% de las personas que viven bajo esas condiciones. Del mismo modo, también hay otras 520 mil personas que están justo sobre la línea de pobreza, a quienes bastaría una disminución de \$ 3.600 en su ingreso per cápita para pasar a la condición de pobres, lo que significaría un aumento de 3,2 puntos porcentuales en la tasa de pobreza nacional. Estos datos revelan lo sensible que puede ser la tasa de pobreza a cambios pequeños en el ingreso per cápita de las personas, detonando entradas y salidas del segmento de la pobreza.

En definitiva, se propone mantener la actual línea de pobreza, pero mejorar su medición de acuerdo a los criterios sugeridos. En forma complementaria, se propone manejar los antecedentes de la distribución de personas en torno a las líneas de manera de tener mayor conocimiento de los movimientos que pueden producirse en este continuo.

7. Descentralización en la política antipobreza

Es posible avanzar más en esta línea de descentralizar la política antipobreza. A nivel local existen una variedad de programas que el gobierno central implementa a través de los municipios. En general, en muchos mu-

CUADRO 16 DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN TORNO A LA LÍNEA DE POBREZA (1998)

Situación	Nivel de ingresos respecto a línea de indigencia-pobreza	Nº personas	%	% Acumulado
Indigente	0-50	820.021	5,6	5,6
Pobre	51-60	368.858	2,5	8,2
Pobre	61-70	457.803	3,1	11,3
Pobre	71-80	476.499	3,3	14,6
Pobre	81-90	517.704	3,6	18,1
Pobre	91-100	519.191	3,6	21,7
No Pobre	101-110	520.197	3,6	25,3
No Pobre	111-120	506.327	3,5	28,8
No Pobre	121-130	479.115	3,3	32,1
No Pobre	131-140	474.122	3,3	35,3
No Pobre	141-150	460.428	3,2	38,5
No Pobre	151+	8.956.532	61,5	100,0
TOTAL		14.556.797	100,0	

Fuente: Estimación a partir de CASEN 1998.

nicipios esto es percibido como un costo, ya que deben destinar personal y gestión para entregar subsidios que quizás ellos no privilegiarían.

La propuesta en este campo es doble. Por un lado, sería conveniente unificar una multiplicidad de fondos y programas sociales que operan a nivel local en forma compartamentalizada para permitir una mayor libertad a los municipios en una ejecución más integral. Por ejemplo, se podrían unificar las alternativas de inversión de FOSIS con algunos programas locales de SERNAM y SENCE.

Por otra parte, y a nivel más global, sería conveniente permitir que las instancias ejecutoras (direcciones o servicios) de los ministerios a nivel regional pasen a depender del gobierno regional y no del ministro del ramo como es hoy en día. Incluso, en el caso de algunos servicios estos podrían pasar directamente a tener dependencia municipal. De este modo, por ejemplo, los SERVIU regionales dispondrían de un monto global de recursos y tendrían libertad para asignarlos en distintas líneas de proyectos. El SERVIU debería cumplir con un **mínimo** de soluciones de acuerdo a los lineamientos del gobierno central, pero básicamente podría reasignar recursos destinados a vivienda definiendo modalidades de acuerdo a las demandas y necesidades de la región. Esta modalidad también podría aplicarse a educación y salud.

8. Habilitación y estructuras de oportunidades

Como se mencionó en el punto 9 de los antecedentes iniciales, el estudio sobre Habilitación y Pobreza demostró que existe una proporción no despreciable de las familias pobres que están haciendo esfuerzos permanentes por salir de la pobreza. Más aún, a juicio de ellas mismas, esas estrategias son más confiables y seguras que las estrategias institucionales de la política social.

De acuerdo a Kaztman (1999), todos los bienes que controla un hogar son recursos, tangibles o intangibles; una parte de estos recursos, al ser movilizados, permiten el aprovechamiento de la estructura de oportunidades existentes en un momento. Existen “activos y estrategias” que son formas de combinación de esos recursos para el logro de una meta determinada; sin embargo, también hay “pasivos” o barreras que impiden la utilización de los recursos disponibles en el hogar. Los activos deben estar relacionados con una estructura de oportunidades, que son finalmente las que consolidan la movilidad social.

En otras palabras, la política social también debe considerar diversos recursos que se transforman en estructuras de oportunidades que contribuyen a superar la pobreza. De acuerdo a los estudios realizados hay recursos como la familia, el barrio, la iglesia, la escuela y las organizaciones de base que en general actúan como potenciadores de las oportunidades de las personas de escasos recursos

Por ejemplo, en el estudio de Habilitación, política social y pobreza (1995), se constató que el ser beneficiario de una caseta sanitaria no sólo permitía a las familias acceder a servicios básicos de urbanización, sino que también ayudaba a detonar y concretar todo un esfuerzo familiar por mejorar las condiciones de vida. Del mismo modo, el ingresar a un niño al jardín infantil puede detonar todo un proceso de socialización de la madre y la familia.

En resumen, es importante concebir, analizar y evaluar los aportes (activos) adicionales que significan diversos programas sociales y, por otra parte, también es necesario tener claridad respecto a los problemas (pasivos) que conllevan ciertos programas. Por ejemplo, en las transferencias monetarias directas siempre habrá un riesgo de crear una cierta dependencia de éstas. En definitiva, se requiere evaluar la integralidad de los bienes y servicios que se entregan a través de la política social.

9. Organizaciones de bien público, filantropía y sociedad civil

De manera creciente se observa hoy en día un mayor reconocimiento a la labor que desempeñan las organizaciones de bien público, fundaciones, corporaciones y Organizaciones No Gubernamentales en favor de la superación de la pobreza. Estas instituciones han ido adquiriendo un alto nivel de legitimación en un trabajo cada vez más específico y concreto. En general estas organizaciones prestan servicios en ámbitos en los cuales el sector público no se ha comprometido y el sector privado tampoco participa. Actividades como hospederías para ancianos terminales, apoyo a niños quemados, o promoción de microempresarios son iniciativas de interés público que le interesan al país. En la mayoría de los casos, los servicios que prestan este tipo de instituciones son altamente focalizados en las personas de escasos recursos.

El Estado, bajo el principio de subsidiariedad, no debe invadir el campo de estas asociaciones más pequeñas y debe promover su desarrollo en favor del bien común. Lo que sí está en manos del Estado, es colaborar a que estas instituciones puedan lograr un financiamiento para el desempeño de sus funciones.

En Chile, existen diversos incentivos tributarios para las donaciones a instituciones sin fines de lucro; dos de ellos están en la modalidad de deducción de la base imponible²⁷ y tres de ellos son franquicias en la modalidad de crédito tributario. De estas últimas, la actual Ley de Donaciones para Fines Educativos (Ley 19.247-1993) es la única que podría caber dentro del ámbito de la promoción de actividades de interés público a favor de la pobreza. No es probable que la Ley de Donaciones Culturales o la Ley de Donaciones a Educación Superior favorezcan de manera importante a las personas de escasos recursos. Sin embargo, la Ley de Donaciones Educativas tiene importantes restricciones para cumplir con el objetivo de potenciar a las instituciones de beneficencia que trabajan con los más pobres. En primer lugar, está acotada a la educación y menores; es decir, cualquier otra actividad relevante para la disminución de la pobreza no es considerada. En segundo lugar, la utilización de esta franquicia es excesivamente compleja para financiar gastos de operación de las instituciones. Adicionalmente, tiene limitaciones que son más restrictivas que las de la Ley de Donaciones a Educación Superior.

²⁷ Art. 31 Ley de Impuesto a la Renta y Art. 47 Ley de Rentas Municipales.

En definitiva, se propone ampliar los ámbitos de acción bajo los cuales se podría utilizar este tipo de incentivos para donaciones a instituciones que trabajan en favor de la población de escasos recursos. En forma adicional, se sugiere que el Estado registre la renuncia fiscal asociada a estas franquicias de manera que impute esos recursos como parte del gasto social²⁸.

Una proposición complementaria es crear una alternativa de democracia tributaria, al estilo de la modalidad existente en Alemania. A través de ésta los contribuyentes pueden destinar una parte de sus impuestos a instituciones de beneficencia. En este caso, no se trata de un incentivo, crédito o rebaja tributaria, sino que el contribuyente directamente coasigna una parte de sus impuestos a las instituciones que estime más conveniente socialmente. Con esta alternativa, se produce una competencia entre las instituciones potencialmente receptoras por captar esos recursos y consecuentemente mayor información y transparencia respecto a su gestión.

10. Institucionalidad de la política social

Históricamente ha sido difícil administrar la política social con una visión de conjunto, ya que en general cada ministerio y servicio del área tiende a tener una aproximación sectorial que hace difícil el diálogo y la coordinación real, ya que al opinar sobre lo que hace el otro servicio se estima que hay una intromisión. Por su parte, el Consejo Social de Ministros es una buena instancia de reunión e información mutua, pero con poca capacidad de decisión realmente vinculante. Adicionalmente, también es complejo dar una orientación de conjunto en modalidades híbridas de muchas atribuciones nominales, pocas reales y ningún recurso. Esta última ha sido la situación del Ministerio de Planificación de los últimos años, con un amplio discurso sobre la pobreza, pero pocas atribuciones efectivas.

A pesar de lo anterior, es conveniente desde un punto de vista estratégico el tener una coordinación efectiva del trabajo del sector público en lo social. Para ello se requiere redefinir alguna instancia existente y otorgarle una atribución relevante en el ámbito de la coordinación social. No se trata de crear nuevas instituciones, ya que la Secretaría General de la Presidencia, MIDEPLAN o incluso el Ministerio de Hacienda, como fue en el pasado, podrían tomar el rol de conducir la política social con una

²⁸ Las proposiciones respecto a los incentivos tributarios a instituciones sin fines de lucro pueden analizarse en detalle en: Irarrázaval y Guzmán (2000) *Estudios Públicos* N° 77.

mirada transversal. Por ejemplo, cómo se concreta la focalización en los programas sociales, en qué forma contribuye cada programa a la disminución de la pobreza, qué nuevas estrategias de descentralización se pueden implementar, cómo se resuelven los problemas de acceso, cómo se potencia el aporte de los beneficiarios a la política social, cómo se incorpora a la sociedad civil en las prestaciones sociales y otros temas relevantes.

De este modo, la instancia de coordinación ejercería un rol contralor en términos de asegurar la orientación y consistencia de las políticas implementadas en cada ministerio o servicio. En otras palabras, esta instancia debería dar un “RS” a las iniciativas sectoriales con una visión integral. En este sentido, el camino más simple en términos de la implementación de esta propuesta sería darle esta atribución a Hacienda, ya que esto no significaría grandes cambios en la legislación, más allá de una ampliación de sus atribuciones en cuanto a asignación de recursos.

III. CONCLUSIÓN

El futuro de la política social para la disminución de la pobreza no descansa exclusivamente en el Estado, las intervenciones históricas más importantes van atrofiando progresivamente la relación entre el Estado y la ciudadanía. Con la *Great Society* y la institucionalización del Estado Benefactor se comienzan a ofrecer beneficios sociales como derechos no sujetos a obligación alguna. Posteriormente, los programas sociales se visualizan como un apoyo que la sociedad brinda a “víctimas” del sistema.

La globalización ha ido cambiando el contexto de la política social y del rol del Estado en este ámbito. Es difícil aspirar a una seguridad de bienestar social completa en un mundo de cambio tecnológico constante en el cual la economía se adapta de manera dinámica. En este sentido, la política social debe ser mucho más flexible a través de la descentralización de los programas más relevantes, de la incorporación y potencialización efectiva del esfuerzo que el propio ciudadano hace por surgir y de la incorporación de la sociedad civil en forma concreta.

CUADRO RESUMEN DE PROPOSICIONES

Propuestas	Cambios a introducir		
	Gestión	Normativa interna	Legislación
	Genéricas		
Reconocer la importancia social del crecimiento.	<ul style="list-style-type: none"> El Estado debe valorizar el aporte del crecimiento económico a la superación de la pobreza. 		
Focalización.	<ul style="list-style-type: none"> Se deben potenciar los instrumentos de focalización. Mejorar las mediciones del impacto distributivo del gasto. 	<ul style="list-style-type: none"> Es posible definir más objetivamente en los programas sociales las características socioeconómicas que deben tener sus beneficiarios. 	
Línea de pobreza.	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar la estimación. Introducir medición longitudinal de la pobreza. 		
Habilitación y estructura de oportunidades.	<ul style="list-style-type: none"> Conocer y valorar cuáles son los activos de las personas para salir de la pobreza. Evaluar la efectividad de la integralidad de los programas sociales. 		
Instancia coordinadora de la política social			<ul style="list-style-type: none"> Ampliación de las atribuciones del Ministerio de Hacienda.
	Específicas		
Descentralización de los programas sociales.			<ul style="list-style-type: none"> Modificar la legislación vigente para entregar responsabilidades a regiones y comunas.

Subsidios Monetarios - PASIS	<ul style="list-style-type: none"> • Reasignación de los cupos regionales 		<ul style="list-style-type: none"> • Cambios en el DL 869
Subsidios Monetarios - SUF	<ul style="list-style-type: none"> • Reasignación de los cupos regionales. • Incentivo a la focalización. 		<ul style="list-style-type: none"> • Cambios en el DL de creación del SUF.
Subsidios Monetarios - SAP	<ul style="list-style-type: none"> • Reasignación de los cupos regionales. • Incentivo a la focalización. • Coordinación con otros programas de mayor impacto social. 		<ul style="list-style-type: none"> • Cambios en el DL de creación del SAP.
Subvención Educacional Diferenciada			<ul style="list-style-type: none"> • Cambio en la Ley de Subvenciones y en el DFL 2 de 1996.
Vivienda Social	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la tasa de pagos de los subsidios otorgados incorporando gestión privada. • Reasignación de los cupos regionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Focalizar los programas de vivienda en la población de escasos recursos. • Fortalecer la 2ª Etapa de Vivienda Progresiva. 	
Donaciones a instituciones de bien público			<ul style="list-style-type: none"> • Cambios en la Ley 19.247 (1997) haciendo más fácil el uso de la donación. • Ampliar el ámbito de las donaciones acogidas a esta ley.
Democracia Tributaria			<ul style="list-style-type: none"> • Cambio en la Ley de Rentas para destinar parte de los impuestos a determinados fines.

Referencias Bibliográficas

- Beyer, H. (2000), "Educación y desigualdad de Ingresos: Una nueva mirada", *Estudios Públicos* N° 77, verano.
- _____ (1995) "Logros en pobreza. ¿frustración en la igualdad?", *Estudios Públicos* N° 60 (Primavera).
- _____ (1997) "Distribución del ingreso. Antecedentes para la discusión", *Estudios Públicos* N° 65 (Verano).
- CEPAL (1999), Panorama Social de América Latina 1998.
- CEPAL (2000), Panorama Social de América Latina 1999-2000.
- Contreras, D. (1996), "Pobreza y Desigualdad en Chile: 1987-1992". *Estudios Públicos* N° 64, primavera.
- _____ ; Bravo, D. y Millán, I. (2000), *The Distributional Impact of Social Expenditure: Chile 1990-1998*. Depto. Economía U. de Chile. Por aparecer en Informe Año 2000 Banco Mundial.
- Cowan, K. De Gregorio, J. (1996) Distribución y pobreza en Chile: ¿Estamos mal? ¿Ha habido progresos? ¿Hemos retrocedido? *Estudios Públicos*, 64 (Primavera).
- Dirección de Presupuestos (2000), Estadísticas de las Finanzas Públicas 1990-1999. Ministerio de Hacienda.
- Fundación Nacional Para la Superación de la Pobreza (1999), Propuestas para la Futura Política Social.
- Giddens, A. (1999), "El Futuro del Estado Benefactor". *Estudios Públicos* N° 74, otoño.
- Irarrázaval, I. (1995), "Habilitación, Política Social y Pobreza". *Estudios Públicos* N° 59, invierno.
- Kaztman, R. (1999), Activos y Estructuras de Oportunidades: Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay. PNUD-CEPAL Uruguay.
- Le Foulon, C. (1999), *Discriminación indígena en Chile: Análisis de la situación del pueblo Mapuche*, Instituto de Economía, UC.
- MIDEPLAN (1998), Impacto de la Política Habitacional de los Años Noventa. División Social. Depto. Estudios Sociales.
- _____ (1999a), Módulo Ingreso y Pobreza-CASEN 1998. División Social. Depto. de Información Social.
- _____ (1999b), Situación Habitacional en Chile-CASEN 1998. División Social. Depto. de Información Social. Documento N° 6.
- _____ (2000) Impacto Distributivo del Gasto Social 1998. Documento N° 14 División Social.
- Novak, M. (1999), "La Crisis de la Socialdemocracia". *Estudios Públicos* N° 74. Otoño.





Capítulo 5
Los Desafíos Futuros en el Campo Laboral*

Fernando Coloma C.

Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile.

M. A., Universidad de Chicago.

Profesor e investigador del Instituto de Economía, PUC.

Email: *fcoloma@volcan.facea.puc.cl*

* Se agradecen los valiosos comentarios de Harald Beyer y Pablo González.

Desde mediados de la década de los ochenta, nuestro país comenzó a vivir un período de gran desarrollo económico, materializado en el campo laboral en una sostenida disminución de la tasa de desempleo y en un vigoroso crecimiento de los salarios reales¹. Este período virtuoso de crecimiento económico sólo se vino a interrumpir a finales de la década de los noventa, como consecuencia de una crisis económica de origen externo –y un manejo interno de la misma poco feliz–, y de la introducción de una serie de ruidos muy perturbadores en materias regulatorias (laboral, tributaria, medioambiental, etc.), a las que la inversión es muy sensible. Sin perjuicio de estos tropiezos y de las desconfianzas que hoy en día persisten, nada hace pensar que se vayan a alterar las bases del exitoso modelo de desarrollo económico que ha seguido Chile en las últimas décadas y cuyas piedras angulares han sido el compromiso con la estabilidad macroeconómica y el rol fundamental que se le ha dado al mercado en la asignación de los recursos.

De esta manera, hoy en día no está en disputa el tipo de modelo de desarrollo a adoptar, más aún frente al fracaso de los llamados socialismos reales. Las dudas que sí persisten, se centran más que nada en la capacidad de modernización que vaya a tener el país a futuro acorde con los nuevos desafíos de una economía cada vez más globalizada y competitiva, o dicho de otra forma, en el verdadero peso político que vayan a tener aquellos grupos más retrógrados –y claramente minoritarios– que forman parte de la actual coalición de gobierno.

En el campo laboral, la agenda de los noventa ha estado dominada por el tema de las reformas laborales y en menor medida por el seguro de desempleo. Si bien es cierto que era política y socialmente imprescindible abocarse al tema de las reformas laborales en los inicios de esta década –frente al advenimiento de la democracia–, la insistencia que posteriormente se ha puesto en este tema ha sido claramente perturbadora y desorientadora, y ha contribuido además a desperfilar los verdaderos desafíos en este campo.

Cabe recordar que las reformas a la ley laboral impulsadas por el Presidente Aylwin durante 1990 y 1991, concluyeron, tras un amplio debate parlamentario, en reformas consensuadas que fortalecían el poder ne-

¹ Una revisión de los muy buenos resultados que se obtuvieron en Chile en términos de empleo durante las dos últimas décadas, como la evolución de otros indicadores importantes del mercado del trabajo, se puede ver en F. Coloma y P. Rojas: “Evolución del Mercado Laboral en Chile: Reformas y Resultados” en *La Transformación Económica de Chile*, editado por F. Larraín y R. Vergara, CEP, abril 2000.

gociador de los trabajadores y que, en su esencia, eran coherentes con un mercado laboral relativamente flexible y bastante más moderadas que las inicialmente planteadas. Parecía que de esta manera se estaba sorteando exitosamente uno de los temas más álgidos de la transición, más aún cuando estas reformas fueron precedidas por muy buenos resultados en términos de empleo y salarios.

Por este último motivo, cuesta entender que durante 1995 el gobierno del Presidente Frei haya presentado un proyecto de reformas anacrónico y atentatorio a la creación de empleo y a la inversión², que, con el propósito de extender la sindicalización y la negociación colectiva, terminaba retrotrayendo una parte importante de la legislación vigente antes de 1973. Aun cuando este proyecto se mantuvo con un muy bajo perfil en su tramitación parlamentaria –y con un bajo grado de adhesión incluso al interior de la coalición gobernante–, éste se transformó en una amenaza creíble –y en un fantasma difícil de ahuyentar– cuando en vísperas de la elección presidencial de 1999 fuera utilizado políticamente y sometido a votación al Senado –donde fue rechazado por una diferencia mínima–, a pesar de las aprensiones manifestadas por varios senadores de la Concertación.

Los desafíos laborales de los noventa debieron haberse centrado en otros ejes, y existe la clara sensación de que nuestro país ha perdido el tiempo en este campo –con la excepción de la discusión referida al seguro de desempleo– y que la agenda ha estado dominada por criterios eminentemente políticos y no técnicos. La discusión debiera haber estado liderada por temas como los de la calidad de los empleos; el desarrollo de las condiciones de flexibilización que den respuesta a los crecientes desafíos de las economías dinámicas y competitivas; y la mayor incorporación al trabajo de los jóvenes y de los grupos socialmente más marginados.

Sin embargo, cabe reconocer también que la ausencia de información relevante en Chile –por problemas de recursos y/o de interés por proveerla– y de investigación aplicada, ha sido otro factor que ha atentado en contra del posicionamiento de estos temas nuevos en la agenda pública, pues ellos no son fáciles de posicionar a un puro nivel teórico, con prescindencia de órdenes de magnitud y de análisis costo-beneficio.

En este trabajo sólo nos concentraremos en aquellos temas que dan origen a propuestas más específicas o focalizadas –y que parcialmente ya

² Para detalles de esta reforma ver F. Coloma: “Negociación Colectiva: Análisis Económico del Proyecto de Reformas” en *La Negociación Colectiva en Chile*, Colección Estrategia, octubre 1997.

fueran planteadas en Coloma (1994)³–, dejando de lado aquellos desafíos que dependen más directamente del funcionamiento global de la economía, de la coherencia de las políticas, del dinamismo de la inversión, etc⁴. En este último sentido, por ejemplo, no se hará una discusión explícita del importante desafío que se enfrenta a futuro en lo que se refiere a la mantención del dinamismo en la creación de empleo que ha exhibido la economía chilena durante la mayor parte de las últimas dos décadas. Sin perjuicio de esto, conviene dejar muy en claro que este es un tema donde las autoridades tienen una clara responsabilidad a futuro, no sólo por los aspectos de dignificación y realización personal que están detrás del hecho de que una persona pueda obtener un empleo, sino también por los comprobados efectos positivos que ha tenido en Chile la creación de empleo sobre la disminución de la pobreza. He aquí entonces un llamado explícito para que las autoridades tengan un especial cuidado en no impulsar políticas ni reformas que tuvieran un marcado carácter antiempleo⁵.

I. EL TEMA DE LA FLEXIBILIZACIÓN EN LA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

La globalización de la economía y los entornos cada vez más competitivos han creado una demanda creciente por una mayor flexibilidad en la regulación de las relaciones de trabajo, pues la capacidad de respuesta de las empresas a los actuales escenarios de cambio y competencia dependen en buena medida de su velocidad de reacción en materia de organización de su mano de obra. Al mismo tiempo, la nueva forma de vida que se ha venido imponiendo en la sociedad moderna, también ha creado una demanda natural por mayor flexibilidad de parte de los propios trabajadores, por lo que hoy en día es altamente plausible encontrar nuevas formas de flexibilización que se traduzcan en claros beneficios para cada una de las partes involucradas en una relación de trabajo.

³ Ver F. Coloma: “Empleo y Relaciones Laborales: Temas del Futuro”, en *Chile Hacia el 2000*, editado por Felipe Larraín, CEP, 1994

⁴ También se deja de lado un tema relevante como el de la modernización de la institucionalidad laboral del sector público, en que existe un Estatuto Administrativo –y otros estatutos especiales– de gran rigidez, con plantas establecidas por ley, remuneraciones asociadas a grados e inamovilidad laboral. Estas rigideces atentan seriamente en contra de un servicio público eficiente y debieran ser abordadas en la discusión actualmente pendiente de la reforma y modernización del Estado.

⁵ Esta aprensión es totalmente legítima a la luz del contenido que tenía el proyecto de reformas laborales que fuera rechazado por el Senado en diciembre de 1999.

En el tema de la flexibilización de las relaciones de trabajo están involucrados una gran cantidad de aspectos diferentes, entre ellos: el de la flexibilidad horaria; el de la facilidad de contratar y despedir trabajadores; el de la capacidad de reasignar funciones al interior de una empresa; y el de la capacidad de introducir distintas modalidades de pago (fijas o variables). En algunos de estos aspectos, nuestra economía está presentando debilidades manifiestas, lo que da un carácter de urgencia a varios de los cambios que aquí se proponen. En la capacidad de respuesta que la regulación vaya dando a los nuevos desafíos en materia de flexibilidad, se estará juzgando también el dinamismo futuro que tenga nuestro mercado laboral, en lo que se refiere a oportunidades de empleo y a condiciones salariales.

Propuestas de flexibilización en la organización del trabajo

Como se ha señalado, el tema de la flexibilización de la organización del trabajo tiene varias acepciones, por lo que las propuestas abarcan una serie de materias diferentes.

- Flexibilización horaria

Este tema aparece hoy en día como una “necesidad ineludible” para muchas empresas de distintos sectores económicos, pues ya no sólo está involucrada su eficiencia sino que también su propia sobrevivencia. Para ilustrar este punto, basta pensar que actualmente muchas empresas tradicionales están enfrentando la competencia de empresas virtuales que operan en la red las 24 horas del día. Así, aparece como poco sostenible la disposición legal que establece una duración máxima de 48 horas a la jornada de trabajo semanal, la que no puede cumplirse en menos de cinco días ni en más de seis –y con un máximo de diez horas diarias.

La flexibilización legal de la duración de las jornadas laborales no sólo se justifica frente al advenimiento de la competencia virtual para muchas empresas, sino también por otras ventajas en materia de eficiencia que ella reportaría a las empresas y por las ventajas que podría significar para muchos trabajadores. Ella permitiría que las empresas pudieran ajustarse mejor a sus necesidades de empleo, obteniendo claras ventajas de productividad por una mejor utilización de recursos y de la capacidad instalada, sobre todo en aquellas actividades con marcada estacionalidad durante el año. A su vez, los trabajadores podrían beneficiarse por la suscripción de

contratos más flexibles que les permitieran distribuir su esfuerzo a través del año, trabajando con más intensidad en determinadas épocas y menos en otras, o bien, trabajando intensamente durante cuatro días a la semana y descansando los otros tres.

Específicamente, se podría pensar en un sistema, que aun cuando mantuviera la idea de un límite máximo a la duración de la jornada laboral, tomara como base de referencia períodos mayores a la semana y estableciera, por ejemplo, que durante un año o un semestre, la jornada de trabajo semanal promedio no puede exceder de 48 horas. Para evitar la fijación unilateral de jornadas por parte del empleador y para darle mayor legitimidad a la reforma, podría ser importante establecer una disposición que exigiera que la flexibilización de la jornada deba ser acordada a través de la negociación colectiva (mecanismo de flexibilidad pactada).

En toda esta discusión, es útil tener en cuenta que los países de la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico) han estado experimentando una mayor flexibilización de sus tiempos de trabajo. Según González, Mizala y Romaguera (2000)⁶, las regulaciones sobre la jornada de trabajo en Europa muestran una gran diversidad en materia de duración de la jornada semanal (de 35 a 48 horas) y en el número máximo de horas de trabajo por día (8 a 13 horas). Además, el período de cálculo para determinar el máximo de horas promedio semanal varía entre una semana y un año⁷, y los convenios colectivos juegan un papel muy importante a la hora de introducir mayores grados de flexibilidad.

Por otra parte, en un tema también vinculado a la flexibilización de la jornada, es importante dar flexibilidad para que en los contratos *part time* las partes puedan determinar libremente los días y los horarios en que se van a desempeñar las jornadas pactadas. Hoy en día el contrato *part time* debe estipular expresamente el día y el horario en que se va a desempeñar la jornada, no habiendo flexibilidad para modificarlo a través del tiempo si es que las partes así lo desean.

Es muy importante tener presente que una mayor flexibilidad del marco regulatorio —no sólo por lo referido a la duración y distribución de la jornada— ayudaría a la incorporación de nuevas personas a la fuerza de trabajo. De hecho, el que actualmente la regulación inhiba el uso de los con-

⁶ Ver P. González, A. Mizala y P. Romaguera: "Flexibilidad, Jornada Laboral y Sistemas de Turnos: Efectos de la Legislación en Empleo y Producto", *Documentos de Trabajo, Serie Economía*, 91, CEA, 2000.

⁷ En general, se observa una relación inversa entre el promedio de horas de trabajo a la semana y la duración temporal en que éstas deben calcularse.

tratos part time, impide que personas cuya única opción de trabajar sea sobre una base part time (particularmente mujeres y jóvenes) tengan verdaderas posibilidades de hacerlo. Adicionalmente, los avances en materia de flexibilidad horaria y condiciones de trabajo podrían permitir una mayor incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo y de una manera más consistente con sus responsabilidades familiares.

- Sistemas de turno y trabajo continuo

En Chile no existe una legislación especial que regule el trabajo por turnos, sino sólo las restricciones que surgen de la normativa general que regula la jornada de trabajo en cuanto a horarios y a días de trabajo. Específicamente, aparte de la regulación de la jornada laboral máxima semanal anteriormente aludida, el Código del Trabajo establece que los días domingo y aquéllos que la ley declare festivos serán de descanso, salvo respecto de las actividades autorizadas por ley para trabajar en esos días y que básicamente corresponden a las que exigen continuidad por la naturaleza de sus procesos, por razones de carácter técnico, por las necesidades que satisfacen, o para evitar notables perjuicios al interés público o de la industria⁸. De esta manera, no es posible organizar un sistema de trabajo continuo durante los siete días de la semana por motivos de carácter económico; de hecho, de acuerdo a información de la Dirección del Trabajo sólo una minoría de establecimientos manufactureros están autorizados a funcionar de lunes a domingo.

González, Mizala y Romaguera (2000) muestran que si un 50% de los establecimientos manufactureros que trabajan seis días a la semana pasaran a un régimen de jornada continua de siete días, ellos podrían tener un mucho mejor aprovechamiento de su capacidad instalada⁹, lo que se traduciría en una ganancia para el país superior a un punto del PIB y en un aumento del empleo manufacturero superior a las 30.000 personas.

Así, a la luz de esta evidencia, sería importante avanzar en las posibilidades legales para que las distintas empresas pudieran organizar sistemas de turnos que les permitieran trabajar en forma continua los siete días

⁸ En estos casos de excepción, se permite el trabajo en días domingos y festivos, siempre y cuando se otorgue un día de descanso compensatorio en la semana y que, al menos una vez al mes, el descanso se tome en día domingo.

⁹ El punto central que destacan estos autores es que durante los días no trabajados, las empresas mantienen edificios, equipamiento y maquinaria ociosa, que pueden ser aprovechados en jornadas continuas de trabajo sin un mayor costo asociado a su uso. Respondiendo a la misma lógica, mientras mayores sean los costos fijos de las empresas, mayor sería la reducción en el costo medio de producción asociado a un aumento de jornada.

de la semana. Esto pasaría por extender el régimen de excepción que hoy en día existe para que en algunas actividades se pueda trabajar durante los días domingo y festivos. Sin embargo, para dar una mayor legitimidad social a esta reforma, sería importante establecer como prerequisite que esta instancia de mayor flexibilidad fuera acordada con los trabajadores a través del mecanismo de flexibilidad pactada; las grandes ganancias en eficiencia que el sistema de producción continuo permitiría, darían margen para que los trabajadores también se beneficiaran en términos salariales y de manera acorde con los mayores esfuerzos o sacrificios que eventualmente pudieran sufrir por trabajar a veces en horarios o días poco atractivos. A todo esto, hay que agregar los efectos positivos en empleo que podrían derivarse de esta modalidad de organización del trabajo.

- Regulaciones que aumentan los costos de contratación de las mujeres

La regulación laboral contiene una serie de disposiciones que, con el afán de proteger los derechos de la mujer, terminan perjudicándola severamente en sus posibilidades de inserción laboral. Los costos de contratar a mujeres se ven abultados por disposiciones como los fueros maternales, la longitud de los períodos pre y post natal, la obligatoriedad de contar con salas cunas en aquellas empresas con 20 o más trabajadoras –paradójicamente, en forma independiente de su edad–, etc. A este nivel no se entra a discutir la lógica misma de proteger a la mujer trabajadora cuando es madre, pues es obvio que ella debe contar con una protección básica, pero lo que sí es discutible es el nivel de protección que se da y el hecho mismo de que esta protección deba en algunos casos ser asumida exclusivamente por la empresa. Son precisamente estos últimos aspectos, los que terminan inhibiendo la contratación de mujeres y dificultando, por tanto, su inserción laboral.

Bajo esta línea argumental, pareciera demasiado exagerada la regulación sobre el fuero maternal, en virtud de la 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. Asimismo, surgen dudas acerca de la regulación que extiende los períodos pre y post natales por 6 y 12 semanas, respectivamente, al margen de la naturaleza del trabajo que se desempeña. Es altamente cuestionable también que sea la empresa la que deba financiar y proveer el servicio de salas cuna, y más aún el que esto se circunscriba al número mágico de 20 o más trabajadoras; este tipo de regulación complica seriamente a un conjunto importante de empresas, pues

las obliga a incurrir en altos costos para organizar sus propias salas cuna, lo que las incentiva a mantenerse con un número de mujeres contratadas menor al de veinte¹⁰.

De lo anterior surgen varias propuestas. En primer lugar, habría que acortar el período de fuero post natal, pues su excesiva extensión lo único que logra es inhibir la contratación de mujeres en edad fértil.

En segundo lugar, para trabajos que por su naturaleza sean menos exigentes, sería importante acortar los períodos pre y post natal. Específicamente, se podrían acortar significativamente estos períodos para los trabajos que las mujeres desarrollen en su domicilio, pues ellos son menos exigentes, no sólo en cuanto a la actividad misma que se desarrolla, sino también en cuanto a horarios, ausencia de traslados, etc. Al margen del efecto positivo que podría tener en la participación laboral femenina una regulación menos estricta de los contratos en el domicilio, cabe tener presente que esta modalidad de contratos se espera sea de creciente importancia en el contexto de la “nueva economía”, lo que obliga a adecuar su regulación en orden a hacerla lo más funcional y flexible que sea posible.

En tercer lugar, en cuanto a la obligatoriedad de las empresas con 20 o más trabajadoras de prestar directamente el servicio de sala cuna, cabría señalar que si la sociedad valora especialmente el que las mujeres trabajadoras puedan acceder a este servicio, lo más sensato sería que el gobierno diera un bono –financiado con fondos generales– para que todas las mujeres en esta situación –no sólo las que trabajan en empresas con 20 o más trabajadoras– y que tuvieran además salarios relativamente bajos, pudieran financiar un servicio de sala cuna o de guardería, o bien pagarle a alguien para que cuide a su hijo en la casa, opción esta última que puede ser altamente valorada, por los menores riesgos de contagio, menores complicaciones de traslado, etc. En su defecto, de no ser factible esta propuesta en los términos que se plantea, queda la opción de facultar a la empresa afectada con la regulación, a sustituir su obligación de tener una sala cuna por la del pago de una suma de dinero para que la madre con niños menores de dos años pueda directamente contratar un servicio de sala cuna o financiar el cuidado de su hijo en la casa.

La implementación de propuestas de este tipo, junto con proteger adecuadamente a la trabajadora que se convierte en madre, abre un claro espacio para mejorar la inserción de las mujeres al mercado del trabajo.

¹⁰ De acuerdo a la encuesta ENCLA de 1999 –de la Dirección del Trabajo–, el porcentaje de empresas medianas y grandes –es decir, de más de 50 trabajadores y de más de 200– que emplea hasta 19 mujeres constituye el 51% de las empresas. Este porcentaje cae al 17% cuando se pasa al tramo siguiente, de 20 a 40 trabajadoras.

- Protección del empleo en tiempos de crisis

En otra dimensión del tema de la flexibilidad, es importante dar las facilidades para que las empresas se puedan ajustar protegiendo el empleo en los tiempos de crisis, disminuyendo salarios y la duración de la jornada, pero previo acuerdo en una negociación colectiva. Para hacer más transparente y automático el ejercicio de esta facultad, podría establecerse que cualquiera de las partes tuviera la facultad de obligar a la otra a sentarse a la mesa para estudiar una renegociación cuando la tasa de desempleo nacional superara un determinado porcentaje¹¹. Hoy en día, en teoría, las partes podrían modificar los contratos en cualquier momento si es que ellas así lo acordaran, sin embargo, según la encuesta ENCLA 99, ésta es una modalidad de ajuste muy poco usual en la práctica. La hipótesis que subyace tras la propuesta que aquí se realiza, es que si no se incentiva especialmente esta modalidad de ajuste, la dirigencia de los trabajadores tendrá una reticencia natural a sentarse a la mesa a renegociar el contrato, pues con ello podría debilitarse ante sus bases; en cambio, la situación podría ser distinta –y la sensibilización de las bases también– si legalmente se estableciera el derecho a renegociar cuando la tasa de desempleo superara un determinado nivel.

Luego, a través de estos mecanismos, se puede contribuir a evitar el despido cuando la empresa enfrenta situaciones económicas difíciles, protegiéndose además las inversiones en capital humano específico que empresas y trabajadores hubieran realizado a través del tiempo.

- La necesidad de enfrentar el tema de los altos costos de despido

A través del tiempo ha habido un creciente reconocimiento de los efectos negativos en empleo que se siguen de altos costos de despido¹². En un estudio reciente, Heckman y Pages (2000)¹³ muestran que aquellas

¹¹ En la misma línea se puede entender la disposición que contenía el proyecto de reforma originalmente presentado por el Gobierno en 1995 (y removida por la Cámara de Diputados) que permitía a las empresas la suspensión temporal de la relación laboral –vía acuerdo en la negociación colectiva– manteniendo eso sí el pago de las cotizaciones previsionales y de salud.

¹² En Coloma y Fernández (1993) se discute teóricamente el tema y se revisa la evidencia empírica en torno a los efectos de las indemnizaciones por despido. Ver F. Coloma y V. Fernández: “Los Costos de Despido: El Efecto de las Indemnizaciones por Años de Servicios”, *Cuadernos de Economía* N°89, abril 1993.

¹³ Ver J. Heckman y C. Pagés: “The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin America Labor Markets”, Revised draft, May 2000.

regulaciones que aumentan los costos de despido –como las indemnizaciones por años de servicios– tienen un impacto sustancial en los niveles de empleo y en las tasas de rotación, tanto en Latinoamérica como en los países de la OCDE, afectándose así significativamente la eficiencia en el mercado del trabajo. Según estos autores, un aumento en los costos esperados de despido equivalentes a un mes de salario está asociado con una caída de un 1,8% en las tasas de empleo. Asimismo, de acuerdo al estudio mencionado, Chile está dentro de los países de la muestra que tienen mayores costos de despido, con indemnizaciones por despido de un mes de salario por año de servicio, con un tope máximo de once meses de salarios para los contratados después de agosto de 1981 y sin tope para el resto.

Luego, aquí hay un tema pendiente, que está afectando negativamente la generación de empleo formal y que se reconoce difícil de modificar políticamente. Si a futuro el país adoptara algún esquema de seguro de desempleo¹⁴, habría ahí un momento propicio para rebajar el tope máximo de indemnizaciones por años de servicios, pues la indemnización juega en parte el rol de beneficio de desempleo¹⁵. De hecho, en Coloma (1996)¹⁶ se hacía una propuesta que vinculaba directamente el tema de las indemnizaciones por despido con el seguro de desempleo.

Otra dimensión del problema de los altos costos de indemnización tiene que ver con el incumplimiento de esta normativa, habiendo, de hecho, una percepción bastante generalizada de que muchas empresas pequeñas en definitiva no pagan las indemnizaciones que la ley establece, lo que nos enfrenta a un problema de competencia desleal respecto a las que sí cumplen con su obligación. Por otra parte, exigir el cumplimiento estricto de esta regulación –que es una preocupación explícita del actual gobierno– significaría la desaparición o informalización de muchas empresas pequeñas, con negativas repercusiones en el empleo, lo cual naturalmente induciría a revisar la razonabilidad de mantener topes tan altos.

Adicionalmente, hoy en día en Chile hay un problema con las indemnizaciones por despido y los requisitos de jubilación que se impusieron junto al nuevo régimen previsional implementado en 1981; antes de 1981, la per-

¹⁴ Un comentario al proyecto de seguro de desempleo enviado por el Presidente Lagos al Congreso, se puede ver en la presentación que realicé al Foro de Políticas Públicas en junio del 2000, y que se encuentra en el sitio *web* www.forodepoliticas.cl.

¹⁵ El otro papel que juega la indemnización contingente al despido es el de fortalecer el poder negociador de los trabajadores. La función de proveer recursos para la vejez que históricamente tuvieron las indemnizaciones, carece de sentido ante el advenimiento de sistemas de previsión para la vejez.

¹⁶ Ver F. Coloma: “Seguro de Desempleo: Teoría, Evidencia y una Propuesta”, *Cuadernos de Economía* N°99, agosto 1996.

sona en edad de jubilar debía renunciar a su trabajo para acceder al beneficio de la jubilación y, ahora, en cambio, puede jubilar sin renunciar. Esta situación provoca serias rigideces a las empresas, ya que la única forma de prescindir de los servicios de un trabajador en edad avanzada –que no se retira voluntariamente– va a ser mediante el despido, obligando a las empresas al pago de indemnizaciones, que en muchos casos serán cuantiosas (en especial, para los contratados antes de agosto de 1981).

Finalmente, al margen de la importancia que reviste el rebajar el tope máximo de indemnizaciones por despido para la flexibilidad de la empresa y para la generación de empleo, otra forma de avanzar y de hacer menos traumáticos los procesos de despido, es permitir que legalmente las empresas puedan considerar como gasto las provisiones que se hagan para efectos de eventuales indemnizaciones.

- Flexibilidad Salarial y esquemas participativos

La flexibilidad salarial tiene el mérito, ya destacado, de proteger eficientemente el empleo. Pero, cuando esta flexibilidad se vincula a los resultados de la empresa, se está afectando además el esquema de incentivos que perciben los trabajadores, en términos tales, que ellos saben que su mayor creatividad y esfuerzo –individual y colectivo–, serán importantes en la determinación de su salario final; de hecho, diversos estudios muestran que la participación de los salarios en los resultados va acompañada de importantes incrementos en la productividad¹⁷.

A pesar de que no se dispone de información fidedigna y precisa acerca del alcance y naturaleza de los sistemas de participación actualmente existentes en Chile, existe una clara percepción de que éstos están insuficientemente desarrollados.

Entre las razones que estarían tras esta realidad aparente, más allá de la aversión al riesgo de los trabajadores –frente a la mayor inestabilidad de los ingresos bajo regímenes participativos– y de ciertas desconfianzas que ellos pudieran tener respecto a la aplicación misma del esquema de participación –veracidad de las cifras, comportamientos oportunistas, etc.–, podrían citarse la de una cierta resistencia a innovar respecto a prác-

¹⁷ Ver Weitzman, M. y Kruse, D. (1990): “Profit Sharing and Productivity”, en Blinder, A., compilador, *Paying for Productivity: A Look at the Evidence*, Washington, D.C., The Brookings Institution, págs. 95-140. Este trabajo sintetiza los resultados de cientos de estudios sobre esquemas de salarios participativos en distintos países del mundo, y concluye que la participación salarial en resultados incrementa la productividad en el orden de un 7%.

ticas vigentes (Ramos, 1999¹⁸) y la existencia de una legislación laboral que históricamente no ha favorecido la introducción de esquemas participativos, y que en la práctica ha impuesto altos costos de transacción a las empresas y trabajadores interesados en incurrir en este campo (contratación de abogados expertos en el diseño de este tipo de contratos, etc.). En relación a esto último, y a modo ilustrativo, cabe señalar que en la actualidad si una empresa da bonos por desempeño o participación en utilidades, éstos quedan incorporados a los contratos de los próximos períodos –bajo el régimen general, sin la supervisión técnica de abogados expertos–, aun cuando la situación de la empresa haya cambiado radicalmente¹⁹, provocando así la reticencia de los empleadores a participar de estos esquemas de incentivos –por lo menos a través de los mecanismos legales.

Luego, un primer paso para promover la flexibilidad salarial y los esquemas participativos pasa por tener una institucionalidad laboral que sea funcional a estos propósitos, que permita a las partes ir ajustando sus esquemas participativos a través del tiempo, en otras palabras, que imponga bajos costos de transacción a las empresas y a los trabajadores interesados en explorar este terreno.

Por otra parte, cabe tener presente que según Ramos (1999) numerosos países desarrollados han establecido incentivos, incluso tributarios, para favorecer la implantación de esquemas salariales participativos²⁰.

Algo más sobre el mecanismo de flexibilidad pactada y sobre la negociación colectiva

Los incentivos de las partes para negociar colectivamente se podrían ver significativamente reforzados si se establece que éste es un mecanismo central para acceder a una mayor flexibilidad laboral. Además de los ejemplos dados anteriormente, se podría pensar en otras situaciones en las que el acuerdo vía negociación colectiva fuera condición básica para ir logran-

¹⁸ Ver J. Ramos: “Políticas de Empleo: Una Agenda de Acción”, en *Desafíos para Chile en el siglo XXI: Reformas Pendientes y Desarrollo Económico*, 1999, Universidad Alberto Hurtado y Fundación Adenauer.

¹⁹ A modo de ejemplo, las condiciones de mercado de una empresa pueden deteriorarse a través del tiempo y hacerse insostenible la mantención de determinados acuerdos de bonos por desempeño, o bien, la empresa puede haber realizado importantes inversiones durante el período, haciéndose poco razonable e insostenible la mantención de un mismo porcentaje en la participación de utilidades.

²⁰ Según Ramos (1999), la intervención estatal para fomentar el esquema de salarios participativos se justificaría por las externalidades positivas que genera un mayor número de empresas con este esquema, al permitir una menor tasa de desempleo general y, por tanto, al facilitar la obtención de un nuevo empleo al quedar cesante.

do mayores grados de flexibilidad y de autonomía al interior de las empresas, de manera que las partes pudieran reaccionar en tiempo y oportunidad a los crecientes desafíos de la economía moderna, y que no dependieran para esto del lento proceso de modificación del Código.

Éste pareciera ser el camino virtuoso para ir promoviendo una mayor cobertura de la negociación colectiva –que es un anhelo públicamente manifestado por el Gobierno– y no el que proponía el proyecto de reformas que fuera rechazado en diciembre de 1999; sería, además, un camino que ambas partes estarían interesadas en desarrollar, por lo que naturalmente se irían desvaneciendo los actuales temores de prácticas antinegociación colectiva o antisindicales. Asimismo, y en forma consistente con este nuevo rol de la negociación colectiva, podrían rebajarse los *quorum* legales que hoy se requieren para negociar colectivamente al interior de la empresa.

Por otra parte, frente a la posibilidad de que negociaran colectivamente al interior de una empresa grupos negociadores que representaran sólo a un porcentaje minoritario de los trabajadores, habría que establecer como requisito que los acuerdos en materia de flexibilidad fueran aprobados por la mayoría de los trabajadores de la empresa.

II. FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO: LA IMPORTANCIA DE AUMENTAR LOS INCENTIVOS A LA CAPACITACIÓN

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*²¹. Sin embargo, 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. Es por este motivo, que las propuestas en este campo se remiten al tema de la capacitación.

²¹ Contreras (1999) muestra que la educación resulta ser la variable más importante para explicar los cambios en el ingreso salarial en Chile a través del tiempo. Ver D. Contreras: "Explaining Wage Inequality in Chile. Does Education Really Matter?". *Documento de Trabajo* N°159. Depto. Economía Universidad de Chile.

Algunos indicadores de capacitación y calificación laboral en Chile

En orden a motivar el tema, se entregan algunos antecedentes empíricos que ayudan a ilustrar la situación.

Las cifras del SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo) muestran que durante el año 1999 se capacitaron en Chile 547.631 personas en sus distintos programas, de los cuales 504.436 (12,1% de la fuerza de trabajo ocupada dependiente²²) lo hicieron bajo el sistema de capacitación en la empresa²³. El resto de los programas SENCE involucraron cerca de un 8% del total de capacitados en 1999, aunque significaron alrededor de un 24% de los US\$ 103 millones invertidos por el Fisco en capacitación en ese año. Asimismo, según estimaciones del SENCE, las empresas gastaron en 1999 sólo un 30% de lo que potencialmente podrían haber gastado con la franquicia tributaria, manteniéndose así la tendencia histórica²⁴.

Por nivel ocupacional, del total de trabajadores capacitados a través del sistema de capacitación en la empresa durante 1999, los grupos más importantes fueron los administrativos (30,3%) y trabajadores calificados (30,1%), y el menos importante el de trabajadores no calificados (2,4%).

Por otra parte, a través del tiempo se ha observado un aumento significativo en el número de personas capacitadas y en los montos de recursos involucrados (Cuadros 1 y 2 del Anexo), y han aparecido nuevos programas durante la década de los noventa, aunque de importancia relativa todavía muy menor. Entre ellos, y a propósito de propuestas que más adelante se realizan, se quiere destacar el de capacitación laboral de jóvenes (Chile-Joven), cuyo objetivo es generar oportunidades de inserción económica y social para jóvenes que enfrentan problemas de marginalidad laboral, mediante acciones de capacitación, formación y práctica laboral²⁵; desde

²² Este porcentaje ha tenido un promedio de 11,5% durante el período 1994-1999.

²³ Bajo este sistema, las empresas descuentan los gastos efectuados para financiar la capacitación de sus trabajadores hasta un monto máximo del 1% de las remuneraciones imponibles pagadas al personal. Las acciones de capacitación ocupacional se realizan directamente por las empresas o a través de organismos capacitadores autorizados por el SENCE.

²⁴ En Coloma (1994) se discuten algunas razones por las que se ha subutilizado esta franquicia: desfase temporal entre el momento que la empresa hace el desembolso por la actividad de capacitación y el de restitución de los fondos, y desajustes entre las características de los cursos y las necesidades de las empresas.

²⁵ En rigor, este programa estuvo orientado en su primera fase (1991-1995) a la inserción social de los jóvenes más vulnerables desde un punto de vista socioeconómico y en su segunda fase (1996-1998) a la inserción laboral de los jóvenes de familias de bajos ingresos.

su aparición (en 1991) se han capacitado 155.955 personas, aunque el grueso de los capacitados se concentró en la primera parte de la década de los noventa²⁶. De acuerdo a Bonifaz y Bravo (1998)²⁷ y a una evaluación de la Fase II²⁸ de este programa, éste ha mejorado significativamente las posibilidades de inserción laboral de sus participantes respecto a sus grupos de control, aunque con marcadas diferencias entre subprogramas²⁹. En todo caso, faltan mayores antecedentes para una evaluación global del Programa, tanto por el lado de sus beneficios como de sus costos³⁰.

Ahora, en materia de calificación laboral, Bravo y Contreras (2001)³¹ destacan los resultados de la Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos (IALS) de 1998, realizada en Chile y en otros países de la OCDE, y cuyo objetivo central era medir la capacidad de la población adulta de entender y utilizar información impresa en actividades cotidianas en el hogar, la comunidad y el trabajo. Los resultados de esta encuesta, computados por puntajes, se subdividen en 5 niveles para prosa, documentos y cuantitativa, siendo el nivel 1 el inferior, considerándose aceptable un resultado asociado al nivel 3.

²⁶ La razón de esto es que hubo un préstamo especial del BID destinado a cofinanciar este proyecto durante el período 1991-1994; el monto de recursos destinado a esta primera fase fue cercano a los US\$ 80 millones.

²⁷ Ver R. Bonifaz y D. Bravo, 1998, "Mercado del Trabajo e Institucionalidad Laboral en Chile" en *Construyendo Opciones*, R. Cortázar y J. Vial, CIEPLAN/DOLMEN Ediciones

²⁸ Estudio realizado durante 1998 por Santiago Consultores Asociados.

²⁹ Para la Fase II, por ejemplo, se encontró que el subprograma de Aprendizaje Alternado tuvo entre sus beneficiarios un 35,9% más de ocupados que el grupo de control, siendo estos números de 25,2% y de 30% para los beneficiarios de los subprogramas de Capacitación y Experiencia Laboral en Empresas y Formación de Jóvenes para el Trabajo.

³⁰ Adicionalmente, 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. Habría que analizar también la conveniencia de realizar una selección más afinada del conjunto de jóvenes que se capacita. Por ejemplo, podría ser poco razonable incluir en este programa a personas con características sistemáticas de drogadicción u otros problemas; para este último grupo, puede ser más rentable socialmente incorporarlos a programas de rehabilitación u de otro tipo..

³¹ D. Bravo y D. Contreras: *Competencias Básicas de la Población Adulta*, marzo, 2001. Libro. Universidad de Chile y Ministerio de Economía (en imprenta).

CUADRO 1 PORCENTAJES DE POBLACIÓN ENTRE 15 Y 65 AÑOS
Por Nivel de Competencias Básicas Encuesta IALS, Chile, 1998

Nivel	Prosa	Documentos	Cuantitativa
1	50,6	52,2	57,1
2	34,6	35,0	26,2
3	13,2	11,4	14,0
4 y 5	1,6	1,4	2,7

Fuente: Bravo y Contreras (2001)

CUADRO 2 PUNTAJES PROMEDIO Y PORCENTAJES DE POBLACIÓN ENTRE 15 Y 65 AÑOS
En Nivel 1 por Tramo de Edad. Encuesta IALS, Chile, 1998

Tramo de Edad	Prosa	Documentos	Cuantitativa
15-24 años	240 34,8%	237 40,2%	229 45,9%
25-34 años	229 45,4%	228 48,8%	219 53,6%
35-44 años	217 52,1%	216 53,5%	205 59,9%
45-65 años	200 69,5%	197 65,6%	186 68,9%
Total	222 50,6%	219 52,2%	210 57,1%

Fuente: Bravo y Contreras (2001).

Los resultados obtenidos para Chile, presentados en el Cuadro 1, señalan que más de un 50% de la población de 15 años o más se clasifica en el nivel 1, esto es, con un nivel muy bajo de comprensión de textos y documentos impresos, y con claras deficiencias en el área cuantitativa³². Asimismo, nuestro país se compara desfavorablemente con el resto de los países que realizaron la encuesta, aunque era el único de habla hispana y el de menor nivel de desarrollo que la aplicó. En el área cuantitativa, la población en el nivel 1 asciende a menos de 7% en Suecia y Alemania; a

³² Esto es así, a pesar de que sólo un 4,6% de esta población es considerada analfabeta.

10% en Holanda; a 14% en Suiza; entre 15% y 20% en Australia, Bélgica, Canadá y Nueva Zelanda; entre 20% y 25% en Irlanda, Reino Unido y Estados Unidos y de 39% en Polonia.

Para el caso chileno se observa además (Cuadro 2) un patrón de comportamiento fuertemente asociado con la edad; a mayor edad, el nivel de competencias básicas detectado es menor. Según Bravo y Contreras, esto se explica fundamentalmente por el grado creciente de mayor educación que presentan las cohortes más recientes en Chile; los datos son a su vez eloquentes en mostrar una alta correlación entre competencias básicas y educación. Así, si bien la situación de dominio de competencias básicas es preocupante a nivel país, ella es particularmente aguda entre personas con educación básica incompleta o sin escolaridad.

Alguna evidencia empírica internacional sobre rentabilidad de la capacitación

A través del tiempo se ha ido desarrollando una intensa línea de investigación tendiente a medir la rentabilidad de los procesos de inversión en capital humano, lo que ha permitido ir entendiendo mejor las características de los programas más exitosos.

Según James Heckman (1999)³³, en una suerte de *survey* de la materia, es muy importante que la evaluación de una estrategia de inversión en capital humano considere el portafolio completo de políticas de intervención –programas de entrenamiento, políticas basadas en los colegios, reformas educacionales e intervenciones a temprana edad–, en lugar de enfocarse en un tipo de política, separada de las demás. El proceso de aprendizaje es dinámico y de mayor efectividad cuando comienza a una edad juvenil y continúa en la edad adulta.

Las investigaciones muestran que en los resultados finales de los distintos programas no sólo juegan un papel importante las intervenciones que persiguen alterar el coeficiente intelectual de los entrenados, sino que también las que se realizan a una edad temprana en orden a socializar y a motivar al niño. En esta última perspectiva, se ha reconocido el importante papel que juega la familia en la formación de las habilidades de aprendizaje, por lo que en aquellos casos de familias disfuncionales, han probado ser altamente efectivas las intervenciones del gobierno a una edad temprana del niño; la literatura en las intervenciones exitosas realizadas a edad

³³ Ver J. Heckman: "Policies to Foster Human Capital", *Working Paper* N° 7288, NBER, August 1999.

temprana, indican que son las habilidades sociales y la motivación del niño las que son más fácilmente alteradas, no así el coeficiente intelectual.

Los retornos a las inversiones en capital humano son mayores para los jóvenes por dos razones: (a) ellos tienen un horizonte mayor sobre el cual recuperar los frutos de sus inversiones y (b) las habilidades engendran habilidades. La evidencia claramente sugiere que los adultos, pasada una determinada edad y bajo un cierto nivel de habilidad, obtienen bajos retornos por inversiones en capacitación, aunque hay excepciones a esta regla³⁴.

Por otra parte, Heckman (1999) sostiene que los programas de entrenamiento privados son más rentables y tienen dos ventajas sobre los públicos: entrenan trabajadores en posición de obtener los mayores beneficios y ajustan mejor sus programas de entrenamiento a las necesidades del mercado. Consistente con esto, según este autor, debieran expandirse los incentivos a promover el entrenamiento vía sector privado y volver a evaluarse o eliminarse los programas públicos poco efectivos. Las empresas probablemente elegirán entrenar a trabajadores más jóvenes y hábiles, en lugar de gastar recursos en trabajadores más viejos y más difíciles de entrenar, que ganarán poco con inversiones adicionales³⁵.

Otro punto que se destaca es el de la importancia de que haya competencia entre las empresas que ofrecen entrenamiento –y educación bajo una visión más amplia. El celebrado sistema de aprendizaje alemán, que es uno que da a los alumnos en edad de educación media la opción de integrarse al trabajo en forma coherente con una actividad de aprendizaje, se distingue, según Heckman, por: (a) romper la artificial separación entre el mundo del trabajo y el mundo del aprendizaje; (b) dar a los estudiantes y empresas que los entrenan la posibilidad de elección entre varias opciones de aprendizaje y (c) motivar a los estudiantes a desempeñarse bien en orden a asegurar el aprendizaje más deseado y a las empresas a proveer valiosas oportunidades de entrenamiento. Así, el alto nivel de competencia

³⁴ Según Heckman (1999) una de ellas era un programa de entrenamiento vocacional de 3 a 6 meses para jóvenes y adultos desventajados del Centro de Empleo y Entrenamiento (CET) de San José, California, cuyo remarcable éxito obedecería a razones como: los estrechos vínculos con el mercado laboral local –empleadores del área geográfica participaban en comité asesor y cursos enseñados por técnicos de la industria–; el énfasis del CET en las habilidades requeridas para el trabajo; un curriculum ajustado a necesidades de cada participante, y una larga tradición –de más de 25 años–, con un staff que conocía ampliamente la realidad local. Además, el programa tenía buena reputación entre los empleadores, lo que ayudaba a la posterior contratación de los nuevos graduados.

³⁵ Para los trabajadores más viejos y menos hábiles, y con problemas de empleo, Heckman sugiere subsidios salariales como una manera más eficiente de incrementar sus ingresos; incentivando el trabajo, en lugar del desempleo y el crimen, estos subsidios proveen beneficios sociales que van más allá de los aumentos individuales en las ganancias.

entre empresas y estudiantes es una de las principales razones de éxito del sistema alemán.

Implicaciones de esta evidencia internacional

La evidencia presentada por Heckman (1999) va mucho más allá de lo que naturalmente entendemos por programas de capacitación y de lo que debiera inspirar una política que persigue efectos más inmediatos en la materia.

Sin perjuicio de ello, hay ideas y resultados que surgen de programas como los de intervención estatal a edad muy temprana (niños de 4 a 5 años), que sirven de inspiración para políticas que se puedan abordar para los más jóvenes. El que se reconozca la importancia del entorno familiar en lo que se refiere a la socialización y motivación del niño y, por tanto, en su capacidad de aprendizaje futuro, da argumentos, por ejemplo, para que los programas de capacitación de los jóvenes provenientes de los estratos más pobres –donde se supone existe una mayor disfuncionalidad familiar– combinen adecuadamente la entrega de conocimientos aplicados con apoyo en aspectos motivacionales, de autoestima y de socialización. En otras palabras, cabe tener muy presente que un mayor capital humano no sólo pasa por el aumento en el stock de conocimientos y de habilidades, sino también por un conjunto de otras características vinculadas a la socialización, motivación, etc. Esto último es al margen de reconocer que la rentabilidad social de invertir en aspectos de socialización y motivación, pueda ser mucho mayor cuando ello se aborda a una edad temprana del niño.

Otras lecciones útiles recogidas por Heckman (1999), aparte de la mayor rentabilidad que ofrece la inversión en el capital humano de los jóvenes, se refieren a la natural ventaja que ofrecen los programas de entrenamiento o capacitación privados, a la importancia de que haya competencia en el mercado de entrenamiento, y a la existencia de excepciones en materia de programas para jóvenes y adultos desventajados que indican que ellos pueden ser rentables cuando se involucran muy directamente con empresas privadas del sector.

Propuestas en materia de capacitación

En su esencia, las propuestas que aquí se realizan son una reiteración de lo que ya fuera señalado en Coloma (1994) y que en términos generales son consistentes con lo destacado por Heckman.

El punto central de las propuestas es dar los incentivos adecuados para que el sector privado se interese en capacitar directamente a sus trabajadores y, al mismo tiempo, se concentren los recursos fiscales en financiar programas de capacitación para aquellos con problemas de empleo y, particularmente, en situación de pobreza.

En lo que se refiere a dar los incentivos para que el sector privado capacite directamente, no cabe duda de que hay mucho por hacer, pues al margen de que la evidencia chilena indica que el sector privado utiliza una proporción relativamente baja de la franquicia tributaria, hay un evidente problema de ausencia de una estructura de contratos apropiada para impulsar las actividades de capacitación³⁶.

En efecto, 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.

Luego, un aspecto central de cualquier propuesta sobre capacitación está en el *diseño de mecanismos que estimulen al sector privado para capacitar directamente*. En esta dirección, sería muy importante que *la ley permitiera la suscripción de contratos de entrenamiento*³⁷ en aquellos casos de capacitación en que hubieren envueltos importantes montos de re-

³⁶ Esta falencia en la estructura de contratos ayuda a su vez a explicar la baja utilización en la franquicia tributaria.

³⁷ Hoy en día, un contrato a plazo fijo puede hacerse como máximo a un año, período claramente insuficiente para recuperar inversiones significativas de las empresas en capacitación. De aquí surge la recomendación de permitir contratos a largo plazo –con un período de tiempo claramente predeterminado– en casos en que haya una actividad de capacitación envuelta. La opción de suscribir un contrato de tiempo indefinido –como actualmente lo debe hacer cualquier empresa que piensa en una relación laboral a más de un año– es altamente riesgosa cuando la empresa ha realizado significativos desembolsos en la capacitación de sus trabajadores, por lo cual carece de los incentivos apropiados para capacitar.

cursos. En virtud de estos contratos³⁸, la empresa aseguraría la recuperación de 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, en función a los montos de recursos comprometidos en la inversión y a las respectivas preferencias.

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 darles accesibilidad al crédito para la capacitación, ya que en este caso el pago de la deuda que contrae el trabajador no implica 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.

Para dar una cierta flexibilidad a estos contratos, podría establecerse una modalidad que permitiera al trabajador retirarse antes del vencimiento del contrato, pagando el valor de lo que todavía adeuda. En términos simplificados, por ejemplo, si el trabajador ha cumplido con la mitad del tiempo del contrato, él, o más probablemente la empresa que quiera contratarlo, debiera pagarle a la empresa que lo capacitó —y con la cual tiene el contrato vigente— el 50% de los costos de capacitación³⁹, corrigiéndose así eficazmente los incentivos a ser *free rider*.

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 adeuda⁴⁰; en el evento de que las razones sean imputables al trabajador —mal desempeño, falta de probidad, u otra— la empresa tendría derecho a recuperar lo que se le adeuda si así lo determinan los tribunales⁴¹.

³⁸ La idea sería que estos contratos fueran supervisados especialmente por la Dirección del Trabajo, para asegurarse de que ha habido como contrapartida una actividad de capacitación efectiva, evitándose así abusos al sistema.

³⁹ Los costos totales de capacitación se suponen registrados ante la Dirección del Trabajo, como parte del proceso de validación de estos contratos de entrenamiento.

⁴⁰ En este caso, los trabajadores quedarían en libertad de acción para trabajar donde quieran y en posición de sacarle el mayor retorno posible a su capital humano.

⁴¹ Frente al eventual aprovechamiento oportunista de algunos trabajadores que quisieran hacerse despedir antes de que expire el contrato, para ganar un mayor salario acorde a su nueva productividad en otra empresa, caben varios comentarios. Si bien es cierto que el trabajador podría sutilmente ir tomando acciones destinadas a este fin, no puede desconocerse que esto básicamente se restringiría a casos en que hubiera capacitación de orden general. Asimismo, esta acción acarrearía un costo de reputación para el trabajador y significaría además que éste abandona la opción de trabajar a futuro —una vez expirado el contrato de entrenamiento—, y a un salario acorde a su nueva productividad, en la empresa que lo capacitó.

Es importante hacer notar que si las empresas tienen bien puestos los incentivos para invertir en la capacitación de sus trabajadores, se crearía un claro espacio para que los oferentes de cursos de capacitación sofisticaran su oferta y ofrecieran cursos que tuvieran un real valor para las empresas. Hoy en día, frente al problema de incentivos que se señala, los organismos capacitadores atraen a trabajadores con cursos de capacitación muy generales y, por pura lógica, no requieren estar mayormente orientados a las necesidades verdaderas de las empresas, lo que de paso ayuda a explicar el por qué ellas no aprovechan debidamente las oportunidades de capacitación vía SENCE.

De esta manera, con una buena formulación de contratos, se podría esperar que el sector privado financiara directamente sus actividades de capacitación y que se reformularan los programas SENCE en la dirección de brindar más oportunidades de capacitación a los jóvenes pertenecientes a sectores de bajos ingresos y con problemas de empleo, tema al que se hará referencia explícita en el capítulo que sigue, referido al desempleo juvenil.

III. EL TEMA DEL DESEMPLEO JUVENIL, PARTICULARMENTE EL DE LOS JÓVENES EN EXTREMA POBREZA⁴²

La evidencia internacional y nacional muestra consistentemente que las mayores tasas de desempleo por grupos de edad se concentran en los segmentos más jóvenes de la población. Entre las explicaciones que se dan a este fenómeno están las que culpan a las regulaciones legales (salarios mínimos muy altos, tasas de cotización muy elevadas, etc.), y las que destacan características propias de los jóvenes, tales como: su menor experiencia laboral, la necesidad de acumular experiencia e información sobre las posibilidades de empleo que ofrece el mercado, la carencia de responsabilidades familiares y la inmadurez propia del período juvenil.

Durante la última década, la tasa de desocupación de los jóvenes en Chile ha sido sistemáticamente mucho mayor que la de los otros grupos de edad, existiendo también claras diferencias al interior del grupo de jóvenes entre 15 y 29 años, pues esta tasa crece significativamente mientras menor es la edad (Cuadro 3).

⁴² Buena parte de la discusión que aquí se realiza surgió de un trabajo encargado por el Banco Mundial.

En 1998, la fuerza de trabajo entre 15-29 años representaba un 31% de la fuerza de trabajo total, mientras que en 1990 alcanzaba a un 37%, siendo esta reducción consistente con un aumento en la participación escolar de los jóvenes⁴³.

CUADRO 3 TASA DE DESOCUPACIÓN POR AÑO SEGÚN TRAMO DE EDAD (%)

Edad	1987	1990	1992	1994	1996	1998
15 a 19	29,5	21,3	17,0	21,4	19,2	29,3
20 a 24	18,0	14,5	11,2	13,6	10,4	18,6
25 a 29	10,1	8,7	5,7	7,1	6,7	11,1
30 a 44	5,6	5,9	3,5	4,4	4,3	7,6
45 a 64	5,9	4,9	2,6	3,7	3,0	6,1
65 y más	3,8	7,0	3,0	2,9	4,6	5,6
TOTAL	10,0	8,3	5,5	6,7	5,7	9,9

Fuente: MIDEPLAN, Depto. Información Social, Encuestas CASEN. Cifras a noviembre de cada año.

El desempleo juvenil de los jóvenes en extrema pobreza

Si bien es cierto que las altas tasas de desempleo juvenil son un fenómeno universal, este problema se torna particularmente preocupante cuando afecta a jóvenes provenientes de estratos pobres de la sociedad, pues a su situación de pobreza se une un sentimiento de frustración que fácilmente puede derivar en episodios de drogadicción y/o delincuencia –que a su vez generan importantes externalidades negativas al resto de la sociedad–, creándose así daños irreversibles en el proceso de formación de capital humano y, por ende, en la capacidad futura de incorporarse al mercado del trabajo.

Para situar de mejor manera la condición general de los jóvenes en extrema pobreza, cabe tener presente que entre 1990 y 1998, la incidencia de la pobreza cayó desde 37,8% a 20,6% y la de la indigencia desde un 11,7% hasta un 5,2%. Por otra parte, en 1998, un 26,5% del total de jóvenes entre 15-19 años y un 18,5% entre 20-24 años pertenecían al primer quintil de ingreso.

⁴³ De hecho, durante este período, el promedio de años de escolaridad de los jóvenes aumentó desde 10,2 a 10,9, siendo a su vez esta última cifra 1,2 años mayor que el promedio de la población de 15 años y más del país en 1998.

La descomposición del desempleo juvenil por quintil de ingreso (Cuadro 4) permite apreciar que éste es mucho más dramático para el primer quintil de ingresos⁴⁴. Tomando los datos de 1998 –año en que ya se manifestaban síntomas de la recesión de 1999–, la tasa de desocupación entre 15-29 años fue de 39,3% para el primer quintil (48,9% para las mujeres y 34,5% para los hombres), en contraste con el 16,7% del total de jóvenes. Asimismo, la tasa de desempleo en el primer quintil fue de 50% para los jóvenes entre 15-19 años y de 45,4% entre 20-24 años, números muy superiores a los del resto de los quintiles.

CUADRO 4 TASAS DE DESEMPLEO POR QUINTIL DE INGRESO Y GRUPO DE EDAD (%)

Grupo de Edad Quintil	15 - 19 Años		20 - 24 Años		25 - 29 Años		15 - 29 Años	
	1996	1998	1996	1998	1996	1998	1996	1998
I	35,1	50,0	25,2	45,4	16,6	27,5	23,2	39,3
II	15,4	27,7	12,1	19,3	8,1	12,9	10,9	18,0
III	9,6	21,1	10,4	12,5	6,2	10,2	8,6	12,6
IV	17,5*	17,9	4,4	12,1	4,0	5,8	5,7	9,5
V	21,0*	15,4	3,5	8,7	2,1	5,8	3,5	7,4
TOTAL	19,6	29,9	10,6	18,9	6,8	11,3	10,0	16,7

* Estos datos parecen extraños al tenor de la información general del cuadro. Sin embargo, cabe tener presente que en el quinto quintil la fuerza de trabajo entre 15-19 años es mucho menor que en los otros quintiles, por lo que la encuesta podría tener problemas de representatividad.

Fuente: Encuestas CASEN 1996 y CASEN 1998. Quintilización hecha por ingreso de los hogares per cápita.

La tasa de participación (cuociente entre fuerza de trabajo y población en edad de trabajar) de los jóvenes del primer quintil en 1998 era de 17,8% entre 15-19 años, 52,1% entre 20-24 años y 53,9% entre 25-29 años, mientras que para el total de jóvenes era, respectivamente, de 17,5%, 58,1%

⁴⁴ Las críticas por relacionar desempleo con pobreza usando sólo encuestas de ingreso, aunque conceptualmente correctas, no parecieran tener mayor efecto práctico en este caso. El temor de que hogares no pobres fueran calificados como pobres por el solo hecho de que al momento de la toma de la encuesta tuvieran a alguno de sus miembros temporalmente desempleados no tendría mayor sustento empírico, pues se puede mostrar –y de hecho se hizo para la CASEN 96– que la quintilización de los hogares por ingreso que hace la CASEN sería bastante parecida a la que surgiría de la imputación de un salario a los desocupados de los distintos quintiles –según ingreso ocupacional promedio de los respectivos quintiles y grupos de edad–, esto es, de una situación que simula que todos los desocupados están ocupados.

y 72,6%. Así, las mayores discrepancias se dan para los jóvenes entre 25-29 años y entre 20-24 años, en ese orden. En todo caso, las diferencias son particularmente significativas para las mujeres del primer quintil, pues su tasa de participación entre los 15-29 años era de 23,5%, en contraste con el 36,8% del total de mujeres de esa edad; para los hombres, estos números eran, respectivamente, de 53,9% y 59,5%⁴⁵.

Mirando el problema de los jóvenes pobres desde una perspectiva más amplia, según la CASEN 98, un 45,5% de los jóvenes del primer quintil entre 15 y 29 años no estudia ni trabaja (incluyéndose aquí a los que se dedican a quehaceres del hogar), siendo este número de 30,7% para el segundo quintil y de 25,7% para el total de jóvenes; en un buen año, como 1996, estas cifras tienen una ligera alteración (42,1%, 29,6% y 23,8%, respectivamente), aunque, como es obvio, sí se modifica la proporción relativa entre desocupados e inactivos. Asimismo, dentro de este grupo, que es uno particularmente preocupante porque está al margen del mundo laboral y del sistema de educación formal, las cifras del primer quintil –para 1998– se descomponen en un 27,4% para el tramo 15-19 años⁴⁶, 60,1% entre 20-24 años⁴⁷, y 59,2% entre 25-29 años⁴⁸; para 1996, estas cifras eran, respectivamente, de 26%, 53,5% y 53,9%.

Es interesante notar que del grupo de jóvenes entre 15-29 años del primer quintil que no estudia ni trabaja, un 44,4% nunca ha trabajado (39,7% entre 20-29 años), aunque estas cifras son parecidas a la de los otros quintiles –datos CASEN 96, no disponibles para 1998.

Caracterizando más en detalle a las personas marginadas laboral y educacionalmente, se puede señalar, por ejemplo, que aquellos que no estudian ni *buscan* trabajo representan un 37,5% de los jóvenes entre 20-24 años del primer quintil –según CASEN 98–, siendo las razones más importantes para no buscar trabajo los quehaceres del hogar (52,7%) y el no tener con quién dejar a los niños (16,4%), y, para no estudiar, los quehaceres del hogar (36,5%), maternidad o embarazo (21,3%) y las dificultades económicas (14,5%). Si se cruzan las razones para no buscar trabajo y para no estudiar, se observa que un 30,4% esgrime la razón quehaceres en el

⁴⁵ Conviene notar que las cifras de tasa de participación aquí expuestas son bastante similares a las de 1996.

⁴⁶ Por otra parte, un 7,4% del grupo de 15-19 años del primer quintil sólo trabajaba, por lo que se llega a que un 34,8% no estudiaba (27,2% para el total entre 15 y 19 años), correspondiendo, por tanto, en su gran mayoría, a desertores del sistema educacional. Asimismo, un 63,6% de estos jóvenes sólo estudiaba.

⁴⁷ Un 27,9% de los jóvenes entre 20 y 24 años del primer quintil sólo trabajaba y un 10,5% sólo estudiaba.

⁴⁸ Para el total de jóvenes estas cifras eran respectivamente de 17,3%, 30% y 30,8%.

hogar para explicar conjuntamente estos eventos, un 12,1% la de quehaceres del hogar para no buscar trabajo y maternidad o embarazo para no estudiar, un 6,7% la de enfermedad crónica para explicar conjuntamente estos eventos y un 6,7% el no tener con quién dejar a los niños para no buscar trabajo y maternidad o embarazo para no estudiar⁴⁹.

Ahora, en materia educacional, los jóvenes entre 15-29 años del primer quintil tienen un promedio de 8,9 años de estudio, en contraste con los 10,9 del total de jóvenes de esa edad; para el rango 15-19 años, el promedio de escolaridad es de 9 años versus los 9,9 años del total de jóvenes de esa edad. En capacitación, durante el último año anterior a la CASEN 98, se capacitaron un 10,2% del total de jóvenes entre 15-29 años y sólo un 5% del primer quintil. Las principales razones para no haberse capacitado en los dos primeros quintiles fueron: haber estado estudiando (27,9%); no tener tiempo (21,9%); no saber acceder a los programas del Estado (16,5%); no estar interesado (15,4%) y no tener financiamiento (9,7%).

Finalmente, el ingreso promedio líquido (de la ocupación principal) que obtenían los jóvenes ocupados entre 15 y 29 años fue de \$160.240 en 1998 -\$70.773 para el primer quintil y \$342.330 para el quinto quintil. A su vez, un 47,1% de los jóvenes asalariados del primer quintil (15-29 años) tenía contrato de trabajo, porcentaje bastante inferior al del total de jóvenes (71%)⁵⁰, lo que deja entrever su mucho mayor grado de informalidad⁵¹.

En síntesis, *el problema del desempleo juvenil es mucho más dramático al interior del quintil de ingreso más pobre, pues la tasa de desempleo más que duplica a la del total de jóvenes*. La tasa de desempleo entre los más pobres es ostensiblemente mayor entre las mujeres y, como es natural, afecta con especial rigor a los grupos más jóvenes (entre 15 y 19 años). Preocupa, por otro lado, la baja tasa de participación relativa en el mercado del trabajo de los jóvenes del primer quintil entre 20 y 29 años, pues ésta va acompañada de una significativa proporción de jóvenes que no estudia ni trabaja, lo que configura un cuadro que muestra la existencia

⁴⁹ Para los jóvenes entre 15 y 19 años del primer quintil que no estudia ni busca trabajo (19,2% de los jóvenes entre 15 y 19 años de este quintil), las razones más importantes para no buscar trabajo son los quehaceres del hogar (32,7%) y el no tener interés (15,5%), mientras que entre las razones más importantes para no estudiar están las de dificultad económica (16,4%), la de maternidad o embarazo (16,3%) y la de quehaceres del hogar (15,2%). Esta información no está disponible para los jóvenes entre 25-29 años, pues a ellos no se les pregunta por las razones que tuvieron para no estudiar. Ver Cuadro 3 en el Anexo.

⁵⁰ Estas cifras consideran como sin contrato al grupo de jóvenes que no se acuerda o no sabe si firmó contrato.

⁵¹ Como referencia, a nivel de todos los asalariados de la economía, un 75,2% tiene contrato de trabajo.

de una alta proporción de jóvenes que están prácticamente al margen del mercado del trabajo –donde incluso un grupo importante de ellos nunca ha trabajado– y del sistema de educación formal.

Entre las explicaciones que los mismos afectados dan a esta situación se entrecruzan algunas muy genéricas y poco claras como la de quehaceres del hogar, con algunas más precisas como el no tener con quién dejar a los hijos o el embarazo o maternidad, pero no cabe duda que tras estas explicaciones se disfrazan también situaciones de bajos niveles de capital humano que dificultan el acceso al mercado del trabajo o el hecho mismo de haber caído en la drogadicción o la delincuencia.

Tareas pendientes en el tema del desempleo juvenil

En relación a los jóvenes en situación de pobreza, es fundamental *aumentar su capital humano y contrarrestar las condiciones de marginación general* que ellos viven respecto de las oportunidades de empleo⁵².

En términos más específicos, hay dos tipos de políticas que se pueden identificar para aumentar el capital humano y contrarrestar las condiciones de marginación de los más pobres. Entre las primeras están aquellas de más largo plazo, como son las que buscan mejorar la calidad del sistema educativo –y su vínculo más estrecho con el mercado del trabajo–, y las que combaten la deserción escolar, y entre las segundas, están las que apuntan a dar soluciones de más corto plazo a las urgentes necesidades de empleo que estos grupos enfrentan. Debieran, asimismo, definirse estrategias de acción diferentes para los jóvenes de las distintas edades. Es así como, por ejemplo, para los jóvenes entre 15 y 19 años los énfasis deben estar en el combate de la deserción escolar, y para los mayores, en mejorar la inserción al mercado del trabajo y sus opciones de capacitación.

No cabe duda de que con las llamadas políticas de largo plazo, las personas más pobres podrán aumentar su capital humano y asegurar en el futuro mejoras sostenidas en su nivel de bienestar, no sólo por el efecto directo de las mejores oportunidades de trabajo y remuneraciones que se le hacen accesibles, sino también porque así se va atacando el círculo vicioso de la pobreza. En este capítulo no hay mayor discusión acerca de este tipo de políticas, pues se supone que el tema de la calidad de la educación

⁵² Cabe tener presente que más allá de un interés solidario por la situación de personas en posición de pobreza, la preocupación por los jóvenes pobres con dificultades de inserción laboral, tendría plena justificación por las evidentes externalidades negativas que ellos podrían provocar al resto de la sociedad.

y el de la deserción escolar son temas de primera importancia cuando se habla de las reformas pendientes en el campo de la educación.

El énfasis de este capítulo está en las aquí llamadas políticas de corto plazo, varias de las cuales apuntan también a incrementar el capital humano, pues no se debe olvidar que por capital humano no sólo hay que entender lo referido a la educación, sino además lo referido a capacitación, a la experiencia en el trabajo, a los hábitos laborales y a otros aspectos que influyen sobre la productividad de los jóvenes en el empleo.

Entre las políticas de corto plazo que aquí se contemplan, están las de *habilitar a los jóvenes en extrema pobreza*, de manera tal que puedan tener acceso al mercado del trabajo. En esta tarea juegan un papel importante los *programas de capacitación* directamente vinculados al empleo, pues la baja experiencia laboral que posee el joven que busca empleo es posiblemente su principal barrera a salvar para conseguir y mantener un empleo. En esta dirección resulta interesante analizar más profundamente la experiencia reciente del Programa Chile-Joven, pues se trata de un programa bien planteado en cuanto a su objetivo de focalización hacia el grupo de jóvenes de sectores de bajos ingresos y a su vínculo con la empresa; pareciera ser éste, un programa susceptible de ser mejorado para ponerlo más en línea de lo que ha sido el exitoso CET de California, anteriormente citado. Resulta muy importante enquistar los programas de capacitación en los barrios de extrema pobreza⁵³, y orientarlos simultáneamente a la instrucción y a la formación de hábitos. Hay que enfrentar el problema de los *ghettos*, y potenciar alianzas estratégicas con instituciones de reconocido prestigio en el ámbito de la lucha contra la marginación social –como el Hogar de Cristo.

Éste puede ser el momento de focalizar el grueso de los recursos fiscales para capacitación en los jóvenes pertenecientes a sectores de bajos ingresos y que experimenten problemas de empleo⁵⁴.

Una sugerencia puntual, que tiene como antecedente el gran retraso que existe en materias educacionales, sería la de facilitar el traspaso de

⁵³ Un apoyo adicional a esta necesidad, surge del análisis de la encuesta CASEN 98, que indica que en los dos primeros quintiles –y particularmente en el primero– se encuentra la mayor proporción de jóvenes (ocupados y desocupados) que no se han capacitado durante el último año por no saber cómo acceder a los programas de capacitación del Estado. Esta cifra alcanza a un 18,2% en el primer quintil, y va decayendo en los quintiles superiores, llegando a un 2,4% en el quinto quintil.

⁵⁴ Para el resto de los grupos socioeconómicos, hay que confiar el tema de la capacitación principalmente al sector privado, para lo cual es fundamental que la ley permita la suscripción de contratos de entrenamiento, a los que se hacía anteriormente mención a propósito de las propuestas en materia de capacitación.

jóvenes en edad escolar, pertenecientes a los hogares de menores ingresos, a programas destinados a capacitar para el trabajo. Asimismo, como parte de una estrategia destinada a la formación de hábitos, podría aprovecharse la capacidad instalada y la experiencia de instituciones como el Ejército u otras; para estos efectos, podrían darse incentivos especiales a aquellas instituciones que aumenten su admisión de personas jóvenes pertenecientes al primer quintil de ingresos⁵⁵.

Un segundo tipo de políticas debiera encaminarse a acercar el mundo del trabajo a los jóvenes en extrema pobreza.

En esta dirección puede ser importante dar subsidios especiales a la contratación de jóvenes en situación de pobreza (acreditados por el puntaje de la ficha CAS de sus hogares⁵⁶). Una política de esta naturaleza –que habría que definir mucho mejor en cuanto a los montos del subsidio, al puntaje de ficha CAS a partir del cual operaría, al período máximo que cubriría y a otros detalles de funcionamiento⁵⁷– sería además un buen complemento a los programas de capacitación a jóvenes recién citados, pues es dentro de este grupo donde se podrían encontrar los candidatos más idóneos desde el punto de vista de las empresas interesadas. Adicionalmente, una iniciativa de este tipo tendría la virtud de incentivar las relaciones de trabajo formales, lo que, como más adelante se destaca, puede tener repercusiones importantes en el proceso de formación de capital humano.

Por otra parte, es necesario mejorar la organización del sistema de bolsas de trabajo para los jóvenes, sistematizando la información de los trabajos disponibles y de los postulantes a través de las municipalidades –con bases de datos interconectadas–, y haciendo fácil y expedito el acceso a dicha información por parte de los interesados.

Por último, en esta materia, también cobra relevancia la idea de flexibilizar la modalidad de los contratos en el domicilio⁵⁸, pues en los hogares más pobres la no participación de la mujer en la fuerza de trabajo

⁵⁵ Los incentivos especiales son necesarios porque naturalmente dichas instituciones prefieren captar personas de un mayor nivel cultural y de mayor capacidad esperada (características que se supone no abundan en el primer quintil), pues ellas están interesadas en seleccionar de estos grupos a los que a futuro vayan a seguir la carrera militar.

⁵⁶ La ficha CAS es utilizada actualmente para focalizar los programas de subsidios monetarios y habitacionales.

⁵⁷ Por ejemplo, en cuanto al tratamiento que recibirían aquellos jóvenes contratados al amparo del subsidio, pero que durante el período de su relación laboral su hogar hubiere modificado hacia el alza su puntaje de la ficha CAS, quedando técnicamente al margen del subsidio.

⁵⁸ Esto podría hacerse, como fue sugerido en las propuestas en materia de flexibilización, a través de una regulación menos estricta sobre el fuero maternal y sobre los períodos pre y post natal.

está relacionada con su imposibilidad de dejar a alguien al cuidado de los hijos y a cargo de las tareas del hogar, por lo que la búsqueda de fórmulas que le permitan desarrollar trabajos en su hogar puede jugar un papel importante en la batalla contra la marginación general de estos hogares.

Los avances que se logren en todas estas materias son fundamentales para operacionalizar los desafíos pendientes en el tema de la pobreza, pues así se permitiría incorporar a sectores pobres al proceso de modernización que vive el país y mejorar sustantiva y sostenidamente la capacidad de generar ingresos que éstos tienen.

Ahora bien, *en relación a las políticas generales para combatir el desempleo juvenil* (para todos los quintiles de ingreso) podría ser muy interesante eliminar la obligatoriedad de los jóvenes menores de una determinada edad (25 años, por ejemplo) de cotizar al sistema previsional (no así al sistema de salud). Bajo esta opción, los jóvenes entre 18 y 25 años⁵⁹ tendrían la libertad de elegir si quieren, o no, cotizar al sistema previsional. Los efectos en el empleo juvenil que podría tener una política de esta naturaleza serían significativos, pues no cabe duda que las cotizaciones previsionales continúan teniendo componentes impositivos importantes (particularmente para los jóvenes con altas tasas de descuento), a pesar de que con el actual sistema de capitalización individual éste debiera ser muy inferior al del anterior sistema de reparto⁶⁰. En la propuesta se habla directamente de eliminar la obligatoriedad de cotizar hasta determinada edad y no de reducir las cotizaciones durante dicho período, pues esta última opción requeriría de una significativa disminución en las tasas de cotización para esperar efectos importantes en empleo, transformando así al sistema de manejo de los fondos por parte de las AFP en uno muy costoso en relación al reducido monto de recursos que mensualmente se irían incorporando a estas cuentas juveniles.

Volviendo al tema central, lo importante es que la posibilidad de eliminar las cotizaciones previsionales a los jóvenes permitiría reducir el costo empresa de contratar jóvenes⁶¹ y contribuiría así a mejorar sus oportu-

⁵⁹ El límite inferior de 18 años es importante para evitar incentivos especiales a la deserción escolar que pudieran tener –como reacción a esta política– los jóvenes menores de 18.

⁶⁰ Según Torche y Wagner (1997), en términos globales, el carácter impositivo de las contribuciones a la Seguridad Social era cercano al 50% en 1990. Ver A. Torche y G. Wagner: "Previsión Social: Valoración Individual de un Beneficio Mandatado", *Cuadernos de Economía* N°103, 1997.

⁶¹ Sin perjuicio de que formalmente las cotizaciones previsionales se descuentan del salario bruto del trabajador, es evidente que al tener éstas parcialmente un carácter impositivo, el equilibrio de mercado se lograría con menores salarios brutos (menor costo empresa)

nidades de empleo formal, lo que es especialmente importante en esta etapa de la vida laboral, por la incidencia que el empleo formal tiene en la formación de hábitos de trabajo y en la autoestima y desarrollo de las personas⁶². Una política de este tipo podría mejorar también los ingresos líquidos de los jóvenes que trabajan, lo cual bajo situación de pobreza o de restricciones de liquidez, es altamente valorado.

Así, podríamos tener a jóvenes con mejores oportunidades de empleo formal, con mayores salarios líquidos en su juventud, y en posición de formar un mayor capital humano (y acceder a mejores remuneraciones futuras), que incluso podrían terminar, paradójicamente, con una mayor acumulación de fondos en sus cuentas previsionales, contrarrestando así los menores ahorros previsionales de la etapa juvenil.

Lo que subyace tras esta propuesta es la no optimalidad de exigir cotizaciones previsionales parejas por períodos tan largos de tiempo⁶³. Sin perjuicio de que puedan haber variadas fundamentaciones a esta apreciación, aquí se destaca la de los nocivos efectos que pueden tener las cotizaciones previsionales en el empleo de los más jóvenes y en su proceso de formación de capital humano, siendo evidente que para las personas jóvenes con dificultades de conseguir empleo y con restricciones de liquidez, serían claramente preferibles sistemas previsionales que contemplaran menores —o simplemente inexistentes— tasas de cotización en las primeras etapas de la vida laboral y mayores tasas a edades más avanzadas.

Por otra parte, y respondiendo a la situación coyuntural que se vive en Chile en materia de cotizaciones previsionales, se puede decir que el actual sistema con cotizaciones parejas de un 10% durante toda la vida laboral de los trabajadores, pareciera estar imponiendo niveles de ahorro forzoso mayores a los estrictamente considerados como necesarios. Una evi-

y/o mayores salarios líquidos para los trabajadores jóvenes, dependiendo la magnitud de estos efectos, como también los del efecto en el nivel de empleo, de las elasticidades de oferta y de demanda de los distintos tipos de mano de obra juvenil.

⁶² La supresión de que la eliminación de la obligatoriedad de cotizar a los jóvenes se tradujera en que las empresas reemplazaran a trabajadores jóvenes por mayores, pareciera no ser de tono mayor —aun cuando es un tema empírico, porque aparte del efecto sustitución operaría un efecto escala positivo al abaratare el factor trabajo en una de sus especificaciones. Además, menores costos de contratación de los jóvenes podrían traducirse en la creación de nuevos trabajos especialmente diseñados para jóvenes inexpertos. Pero, una evaluación social de esta política, debiera tener muy presente los efectos positivos que ella eventualmente tendría en el valor presente de la productividad de los jóvenes, por los efectos del empleo formal en la formación de hábitos y disciplina de trabajo, autoestima y desarrollo de las personas jóvenes, y posibilidades de capacitación y entrenamiento.

⁶³ En países como Suiza, las tasas de cotizaciones previsionales son menores en la etapa juvenil.

dencia en esta dirección surge del hecho de que hoy en día muchas personas jubilan anticipadamente; del stock de jubilados por vejez a junio del 2000, un 50,3% lo había hecho a través del mecanismo de vejez anticipada, mientras que del flujo del mes de junio del 2000, esta cifra era de un 52,5%. Todo esto está reconociendo que las cotizaciones del 10% están imponiendo niveles de ahorro forzoso exagerados en relación a lo que el mismo sistema considera como necesario⁶⁴. De esta manera, pareciéramos estar frente a una ocasión particularmente propicia para adoptar una política como la aquí sugerida.

Asimismo, parecen de tono menor las aprensiones que se pudieran tener en relación al efecto fiscal futuro que podría sobrevenir por el compromiso del Estado de garantizar el monto de una pensión mínima y la posibilidad de una menor acumulación de recursos en las cuentas de ahorro individual. Primero, porque como ya se ha dicho, la opción de eliminar las cotizaciones para los jóvenes podría ser consistente con una mayor acumulación de fondos en sus cuentas previsionales. Segundo, para aquellos jóvenes que deliberadamente estén interesados en aprovecharse del sistema de pensión mínima, la propuesta que aquí se realiza no altera en nada sus incentivos ni el compromiso de recursos fiscales asociado a su comportamiento.⁶⁵ Y, tercero, porque habría que considerar también el ahorro de recursos que tendría el Estado –por concepto de programas de asistencia a los desempleados– al disminuir el tamaño del problema del desempleo juvenil.

Finalmente, cabe tener muy presente que cuando se habla de políticas para combatir el desempleo juvenil, hay que fijarse también en la morigeración o incluso en la remoción de algunas políticas que pueden ser muy atentatorias al empleo juvenil. En este último sentido, hay un llamado explícito a ser muy cautelosos con las políticas de salarios mínimos.

⁶⁴ Si bien es cierto que el alto porcentaje de personas que hoy en día está jubilando anticipadamente todavía podría estar influenciado por las altas rentabilidades que en promedio ha arrojado el sistema previsional a través del tiempo –y que dichas rentabilidades difícilmente se repitan a futuro–, también lo es que el número de personas que han cumplido los requisitos para jubilar anticipadamente es todavía mayor al que ha hecho efectiva esta opción. En todo caso, las cifras que aquí se dan son una referencia útil al punto que se está haciendo.

⁶⁵ Las personas que deliberadamente quieren aprovecharse del sistema tratan de cotizar lo mínimo cada mes y hasta por un máximo de 20 años, que es el período mínimo de cotización que se exige para hacerse beneficiario a la pensión mínima.

IV. EL PROYECTO DE REFORMAS LABORALES ENVIADO POR EL PRESIDENTE LAGOS AL CONGRESO

Varias de las propuestas que aquí se han hecho requieren de reformas a la ley laboral, como, por ejemplo, las que se refieren a las distintas instancias de flexibilización que aquí se han planteado y lo de la definición de los contratos de entrenamiento. No cabe duda entonces de que todavía hay mucho espacio para hacer reformas modernizadoras en este campo.

Es por ello que resulta interesante revisar si el proyecto que ha sido enviado al Congreso por el Presidente Lagos (noviembre del 2000) es o no funcional a los desafíos que se distinguen como prioritarios.

- El proyecto de reformas laborales enviado al Congreso, en su esencia, promueve el fortalecimiento de las organizaciones sindicales, amplía las posibilidades de capacitación laboral y explora nuevos caminos de flexibilización en las relaciones de trabajo. En estas líneas sólo se hará referencia a los principales aspectos del proyecto.
- En primer término, en cuanto a los nuevos caminos de flexibilización que el proyecto explora, lo propuesto por el proyecto de gobierno va en la dirección correcta, pero es claramente insuficiente.
- Uno de los aspectos más positivos del proyecto es la definición de la modalidad de contrato a tiempo parcial, en virtud de la cual se permite la contratación de trabajadores por un máximo de 30 horas semanales⁶⁶, y bajo un esquema en que las partes podrán pactar alternativas de distribución de jornada y el empleador, con una antelación mínima de una semana, podrá elegir la alternativa que va a regir en la semana o período superior siguiente. Esta nueva modalidad de contrato es coherente con lo que se propone en este trabajo y puede, de hecho, ser muy importante para impulsar los contratos part time –dando así opciones reales de trabajo a personas cuya única posibilidad de inserción laboral es bajo esquemas de este tipo, pues se da la flexibilidad suficiente para que las partes ajusten semana a semana aquella distribución de horarios que les parezca más conveniente, abandonándose así el rígido esquema anterior que obligaba a acordar al principio de la relación laboral la distribución de días y horarios en que debía realizarse la prestación de servicios.

⁶⁶ En los contratos a tiempo parcial se permitirá el pacto de hasta seis horas extraordinarias semanales y de hasta dos horas por día. Asimismo, en los contratos a tiempo parcial la jornada deberá ser continua y no podrá exceder de las 10 horas, pudiendo interrumpirse por un lapso no inferior a media hora ni superior a una hora para la colación.

Sin perjuicio de lo anterior, la reforma que aquí se comenta tiene problemas, pues el proyecto establece que las partes –por mutuo acuerdo– podrán transformar un contrato de jornada completa en uno a jornada parcial, pero previo pago por parte del empleador de una compensación equivalente a un mes de la menor remuneración que obtendrá el trabajador por cada año de servicios y fracción superior a seis meses, con un límite máximo equivalente a 330 días de la menor remuneración –no siendo imputable esta compensación a eventuales indemnizaciones por despido futuras. La verdad es que esta disposición impone un costo al traslado desde contratos de jornada completa a parcial, pudiendo perjudicar así a empleadores y trabajadores interesados en hacerlo; si esta regulación obedeciera al temor de la autoridad de que la opción de traslado fuera maniobrada por la empresa para disminuir su pasivo eventual de indemnizaciones por despido, habría sido mucho más razonable calcular la indemnización eventual que hasta ese momento hubiere correspondido al trabajador en caso de despido y dejar esa cifra como pasivo eventual –reajustada por IPC (índice de precios al consumidor)–, a hacerse efectiva, junto a las indemnizaciones adicionales que surgirán de ahí en adelante, sólo si la persona fuera a futuro despedida con derecho a indemnización.

- En cuanto a la flexibilidad horaria de los contratos de jornada completa, el proyecto contempla la posibilidad de mensualizar la jornada laboral, pero en términos que la jornada ordinaria máxima mensual pactada no pueda exceder de 186 horas y la diaria de 12 horas⁶⁷; a su vez, se establece que la jornada extraordinaria de estos trabajadores no puede exceder de 30 horas mensuales. Asimismo, esta posibilidad de mensualización debe ser pactada con una organización sindical (y ratificada por la mayoría absoluta de los trabajadores afectados) y la duración de este pacto no puede exceder de dos años.

En relación a esta propuesta de reforma caben varios comentarios. En primer lugar, y como se ha señalado anteriormente, esta flexibilización aparecía como claramente prioritaria, en atención a las claras ventajas que de ella pueden obtener las empresas y sus trabajadores. Sin embargo, no

⁶⁷ En rigor, el máximo diario no puede exceder de 11 horas, pues el proyecto establece que para aquellos casos en que la jornada diaria supere las 10 horas de duración, se deberá dar al trabajador una hora para colación, la que será imputable a la jornada.

se entiende por qué se limita tanto esta posibilidad de flexibilidad, remitiéndose sólo a la distribución de la jornada dentro de un mes, en circunstancias que las ventajas de una distribución flexible podrían realmente producirse en períodos mucho mayores de tiempo; es por ello que la propuesta que se hacía sobre el tema sugería que se estableciera, que durante un año o un semestre, la jornada de trabajo semanal promedio no pudiera exceder de 48 horas.

En este sentido, la propuesta de flexibilización del Gobierno es muy tímida, más aún cuando además se establece que la opción de mensualizar la jornada de trabajo va acompañada de una jornada mensual máxima de 186 horas, acortándose así la jornada mensual ordinaria (de aproximadamente 205 horas) a la cual teóricamente optan hoy aquellas empresas que trabajan la jornada ordinaria semanal de 48 horas. De esta manera, lo único que se logra es minimizar el impacto positivo que tendría una flexibilización de esta naturaleza, dejándose entrever además una gran desconfianza en las bondades de estas reformas para los trabajadores, a pesar de que ellas deben ser expresamente aprobadas por la mayoría absoluta de ellos.

En segundo lugar, llama la atención, y preocupa, que el proyecto señale que esta flexibilización deba ser concordada sólo con la organización sindical de la empresa, excluyéndose la opción de que sea acordada por negociación colectiva con el grupo negociador correspondiente; da la sensación de que se quiere aprovechar la oportunidad para fortalecer al movimiento sindical dándole prerrogativas monopólicas, lo que no se condice con la actual normativa sobre negociación colectiva que expresamente garantiza el derecho a negociar a través ya sea de un sindicato o de un grupo negociador.

Por último, resulta claramente inconveniente que estos pactos duren sólo dos años y que luego deban renegociarse en términos de que si no hay acuerdo se vuelva al sistema general de jornada laboral semanal máxima de 48 horas, etc. Bajo este esquema, aquellas empresas que adopten esta modalidad de mensualización y reorganicen su estructura de trabajo acorde a ella, quedarán permanentemente expuestas a volver a su situación original, inhibiéndose, por tanto, de hacer cambios más profundos en la reorganización de su funcionamiento. En este sentido, parece mucho más lógico que lo pactado en relación a mensualización siga rigiendo después de dos años si las partes no acuerdan algo diferente.

Por otra parte, en este proyecto de reforma han quedado de lado otras instancias de flexibilización que podrían haberse incorporado con claros beneficios para las partes. De hecho, todo lo referido a la modalidad de flexibilidad pactada, que el mismo Gobierno había promovido con fuer-

za en la discusión pública, ha quedado aparentemente diferido para más adelante. El problema de esta dilación es que muy probablemente ello significa que este tema va a ser incluido como parte del paquete de reformas a la negociación colectiva, y en ese caso podría pasar a ser la moneda de cambio de otra de las reformas que han estado rondando el ambiente y que sería claramente perjudicial para la inversión y el empleo, como es la que se refiere a establecer la imposibilidad de reemplazar a los huelguistas durante la huelga. De esta manera, se corre el serio riesgo de que la modalidad de flexibilidad pactada se postergue indefinidamente –por la imposibilidad de llegar a acuerdos frente a un paquete de reformas como el señalado–, o bien que haga su estreno acompañada de alguna nueva regulación de la huelga como la aludida.

En cuanto a la ampliación de las posibilidades de capacitación laboral que el proyecto contempla, éste establece, entre otras cosas, el llamado contrato de trabajo-formación. En virtud de este contrato, que también persigue promover el empleo juvenil, el empleador que proporcione capacitación al trabajador menor de 24 años, podrá imputar el costo directo de ella a las indemnizaciones por término de contrato que pudieren corresponderle, con un límite de 60 días de indemnización. Adicionalmente, esta capacitación debe estar autorizada por el SENCE y está limitada a un porcentaje de los trabajadores de la empresa, considerándose además como trabajadas las horas que el trabajador destine a las actividades de capacitación.

En cuanto a los efectos que pudiera llegar a tener la modalidad de contrato trabajo-formación, éstos podrían ser positivos, pero de magnitud bastante incierta. La idea tras esta modalidad es que las empresas se verían incentivadas a contratar más jóvenes y a capacitarlos si es que se les sustituye parcialmente la obligación eventual de dar indemnizaciones por el compromiso de capacitar a estos jóvenes a través de los programas SENCE. Es cierto que un esquema de esta naturaleza aumenta el incentivo a capacitar jóvenes, pero sólo para las empresas que esperan tener relaciones contractuales de al menos un año –pues después de un año empiezan a regir las eventuales indemnizaciones–, aunque cabe reconocer que la duración esperada de la relación laboral podría ser endógena a este incentivo. En todo caso, el resultado final dependerá de variables tales como: el interés verdadero de capacitación que tengan las empresas y los jóvenes; la calidad y pertinencia que tengan los cursos SENCE; la duración esperada de la relación de trabajo –estadísticamente, los jóvenes son los que tienen una menor duración de los empleos–, etc.

Ahora, al margen de lo positiva que pueda llegar a ser esta modalidad de contrato en materia de capacitación e inserción laboral de los jóve-

nes, es preciso insistir en la conveniencia de diseñar mecanismos (contratos de entrenamiento) que estimulen al sector privado para capacitar directamente, pues la modalidad aquí comentada no puede considerarse como sustituta, al estar restringida a jóvenes entre 18 y 24 años, a programas SENCE, y a contratos de una duración máxima de dos años.

Entre las disposiciones del proyecto que promueven el fortalecimiento de las organizaciones sindicales, están las que persiguen ampliar el derecho de sindicalización de los trabajadores, las que extienden los tipos de sindicatos bajo los cuales se pueden reunir (por ejemplo, se crean sindicatos profesionales y de trabajadores de actividad) y las que bajan los quorum para constituir sindicatos en aquellas empresas con 50 o menos trabajadores. Por otro lado, se postula el otorgamiento de fuero laboral a todos los trabajadores que concurran a la constitución de un sindicato –desde los 10 días anteriores a la asamblea constitutiva y hasta los 30 días posteriores–, y el fuero se hace extensivo a nuevos delegados y dirigentes sindicales que el proyecto contempla.

En materia de prácticas antisindicales se establece que en caso de que la sentencia de un juez establezca que un despido se motivó por una práctica antisindical o desleal, la empresa deberá reincorporar en forma inmediata a los trabajadores separados de sus funciones. Además, se elevan significativamente las multas por prácticas antisindicales –las que van en beneficio del SENCE⁶⁸– y se le da un rol activo a la Inspección del Trabajo en lo que se refiere a las denuncias por prácticas antisindicales.

Las proposiciones que se hacen en la dirección de fortalecer a las organizaciones sindicales son, en general, preocupantes. Específicamente, aparece como poco razonable exigir el reintegro obligatorio a la empresa de aquellos trabajadores despedidos y cuyo despido se haya motivado, según el juez, en una práctica antisindical; esta disposición significaría una vuelta a la llamada Ley de Inamovilidad (que rigiera durante el período 1966-1978) para todos aquellos trabajadores que hubieran sido despedidos por una práctica antisindical. No es difícil imaginar lo que ocurriría de aprobarse esta disposición.

Las denuncias que se hagan por despidos por práctica antisindical van a crecer significativamente, pues ello pasaría a ser una herramienta de protección bastante efectiva para los trabajadores, al permitirles una mayor probabilidad de mantener su empleo o un mayor poder negociador para

⁶⁸ Actualmente la ley señala que las multas van desde una UTM (unidad tributaria mensual) a diez unidades tributarias mensuales, mientras que el proyecto señala que el nuevo rango iría desde diez hasta ciento cincuenta unidades tributarias mensuales.

negociar su salida de la empresa. De esta manera, la sola mayor protección que da el poder invocar una práctica antisindical como causal de despido, da un incentivo natural para que los trabajadores se sindicalicen, lo cual es una manera poco lógica y aberrante de inducir a una mayor sindicalización. La contrapartida de todo esto, y muy preocupante desde la perspectiva del dinamismo en la generación de empleos, es que la empresa va a quedar demasiado expuesta económicamente a la apreciación de la judicatura sobre un tema vulnerable a la presión política y de muy difícil tratamiento (como son las prácticas antisindicales), todo lo cual afectará sus políticas de contratación de mano de obra, pues ella tendrá plena conciencia de que los ajustes de personal futuros serán más complejos y costosos. Luego, el aumento en los costos de despido que implícitamente se impondría con este tipo de disposiciones tendría efectos nocivos en la creación de empleos futuros y en la eficiencia de las empresas.

Un punto que aquí se quiere destacar es que aparece como absolutamente legítima la preocupación de la autoridad de velar para que los trabajadores puedan ejercer libremente sus derechos —en particular, los de sindicalizarse sin temor a represalias—, pero hay que ser muy cuidadosos sobre la manera precisa en que se cautelan esos derechos, pues errores en esa materia podrían ser muy costosos en términos de las posibilidades de empleo de los mismos trabajadores a los que se quiere proteger.

Por otro lado, inquieta el que a futuro se permitan crear sindicatos de profesionales y de trabajadores de actividad, pues no queda clara cuál sería su finalidad. Da la sensación que a través del sindicato de profesionales se podría estar allanando el camino para establecer a futuro tarifados (o aranceles comunes) o barreras a la entrada, que serían tremendamente nocivas en el contexto de una economía libre y competitiva. El mismo tipo de aprensiones se podría tener para los sindicatos de actividad, pues ellos podrían ir preparando el camino hacia algún tipo de negociación por actividad, tema que estuvo en el centro del huracán en la discusión de las polémicas y negativas reformas laborales rechazadas en diciembre de 1999.

En cuanto a los fueros adicionales que el proyecto contempla para los trabajadores que conforman un sindicato, preocupa el alto número de trabajadores con fuero permanente que podría llegar a haber al interior de una empresa, por las nuevas modalidades de sindicatos que se crean y el aumento en el número de dirigentes que lo tendrían. Asimismo, preocupa sobremanera una ambigüedad legal, en virtud de la cual los trabajadores no tendrían la obligación de notificar el momento mismo de constitución del sindicato, pudiendo así aprovecharse en forma oportunista de este fuero e invocarlo cuando fuera menester.

Para la empresa, es claro que este fuero limita sus acciones y le quita flexibilidad, pues durante el período que dura el fuero no puede despedir a dichos trabajadores –salvo por causal de incumplimientos graves del trabajador.

Lo importante a tener en cuenta es que si el fuero se extiende más allá de lo razonable –en número de personas y período de tiempo–, su contrapartida se manifestará en empresas funcionando menos eficientemente, o interesadas en informalizarse o retirarse de su negocio, o esmeradas en evitar que los trabajadores se sindicalicen, o abocadas a reorganizaciones ineficientes que permitan funcionar con un quorum menor al requerido para formar sindicatos. Así, parece a todas luces conveniente que –sin perjuicio de la mantención de ciertos fueros que hoy en día la ley contempla– la protección del derecho a sindicalizarse o a negociar colectivamente, se busque a través de mecanismos lo menos rigidizantes y antiempleo posibles, siendo en esta línea muy promisorio todo lo que anteriormente se planteaba en torno al mecanismo de flexibilidad pactada, pues a través de él las propias empresas estarían interesadas en fortalecer la negociación colectiva, y, por extensión, el derecho a sindicalización.

Entre otras materias, el proyecto también provoca gran preocupación por el nuevo concepto de empresa que define⁶⁹ y por las nuevas atribuciones que confiere a la Dirección del Trabajo –calificar existencia de una relación laboral, intervenir en los acuerdos suscritos al interior de una empresa, iniciar juicios en contra de las empresas por prácticas específicas, etc.–, que significan privilegiar los dictámenes de esta dirección por sobre los recursos en los tribunales. Todo esto es visto con recelo por el sector privado, por el grado de intervencionismo y arbitrariedad que podría llegar a representar.

Finalmente, a la luz de lo expuesto, el proyecto de reformas enviado por el Presidente Lagos al Congreso es claramente insatisfactorio desde la perspectiva de los desafíos que aquí se han planteado como prioritarios. Más aun, es motivo de especial preocupación el carácter antiempleo y las ineficiencias que se encubren tras varias de las propuestas orientadas al fortalecimiento de las organizaciones sindicales.

⁶⁹ De acuerdo a este nuevo concepto, por ejemplo, trabajadores de diferentes empresas, pero con un mismo dueño, podrían negociar conjuntamente, por lo que se estaría transitando hacia una forma de relación y negociación interempresas.

Propuesta	Descripción	Legislación, Reglamento, Gestión,	Urgencia
1. Flexibilización en la organización del trabajo.			
a) Flexibilización Horaria	Mediante la negociación colectiva, las partes podrían establecer que dentro de un año o un semestre, la jornada de trabajo semanal promedio no puede exceder de 48 horas.	Legislación	Muy Alta
b) Flexibilización de los contratos Part-Time	Que las partes puedan ajustar libremente los días y horarios en que se desempeñarán las jornadas pactadas.	Legislación	Muy Alta
c) Sistemas de turnos y trabajo continuo	Que las empresas puedan organizar sistemas de turnos que les permitan trabajar en forma continua los siete días de la semana, si así lo acuerdan en una negociación colectiva.	Legislación.	Muy Alta
d) Disminución de los costos de contratación de las mujeres.	<ul style="list-style-type: none"> - Acortar período de fuero post-natal. - Reducción de período pre y post natal para trabajos en el domicilio. - Dar un bono para que las mujeres que trabajan, y de salarios relativamente bajos, puedan financiar un servicio de sala cuna o, en su defecto, permitir que las empresas obligadas a dar servicio de salas cuna puedan sustituir esta obligación por la de dar un bono para estos efectos. 	Legislación	Alta
e) Proteger el empleo en tiempos de crisis.	Establecer mecanismos que faciliten a las partes la renegociación de contratos en tiempos de crisis.	Legal	Alta
f) Enfrentar el tema de los altos costos de despidos.	<ul style="list-style-type: none"> - Examinar posibilidad de rebajar tope máximo de indemnizaciones por años de servicio. - Permitir que legalmente las empresas puedan considerar como gasto las provisiones que se hagan para efectos de eventuales indemnizaciones. 	Legal	Alta
g) Flexibilidad salarial y esquemas participativos.	Promover una institucionalidad laboral funcional a estos propósitos, que suponga bajar costos de transacción a las empresas y trabajadores interesados en explorar este terreno.	Legal	Alta

Propuesta	Descripción	Legislación, Reglamento, Gestión,	Urgencia
h) Extender mecanismo de flexibilidad pactada.	Que las empresas y trabajadores puedan lograr mayores grados de libertad y autonomía en una amplia gama de materias si es que ellos se acuerdan a través de una negociación colectiva.	Legal	Muy Alta
i) Negociación Colectiva.	Rebajar quorum para negociar colectivamente al interior de la empresa.	Legal	Alta
2. Formación de Capital Humano.			
a) Contratos de entrenamiento	Estos contratos permitirían que las empresas suscribieran contratos por períodos de tiempo suficientemente amplios que le permitieran recuperar los recursos invertidos en la capacitación de sus trabajadores.	Legal	Muy Alta
b) Reformular Programas SENCE	Reformular programas SENCE en la dirección de brindar más oportunidades de capacitación a los jóvenes pertenecientes a sectores de bajos ingresos y con problemas de empleo.	Gestión.	Alta
3. Desempleo juvenil			
a) Habilitación de los jóvenes en extrema pobreza para que puedan incorporarse al mercado del trabajo.	<ul style="list-style-type: none"> - Programas de capacitación directamente vinculados al empleo y que penetren los ghettos de pobreza. - Facilitar traspaso de jóvenes en edad escolar a programas destinados a capacitar para el trabajo. - Para avanzar en la formación de hábitos, aprovechar la capacidad instalada y experiencia de diversas instituciones . - Subsidios especiales a la contratación de jóvenes en situación de pobreza. - Mejorar sistema de bolsas de trabajo para los jóvenes. 	Gestión y Reglamento.	Alta
b) Eliminar obligatoriedad de cotización previsional a los jóvenes entre 18 - 25 años.	La eliminación de esta obligatoriedad mejoraría la posibilidad de los jóvenes de acceder a un empleo formal y los dejaría en posición de tener un mayor capital humano.	Legal.	Alta.

CUADRO 1 SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACION Y EMPLEO. ESTUDIOS Y CONTROL DE GESTIÓN. EVOLUCION DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACION SENCE. AÑOS: 1977 A 1999. NUMERO DE PERSONAS CAPACITADAS EN LOS PROGRAMAS SENCE - TOTAL PAIS

Años	Franquicia tributaria (1)				Programas sociales de capacitación (2) (3)										Total
	Sistema de capacitación en la empresa	Contrato de aprendizaje	Beccas regionales	Capacitación laboral de jóvenes	Mujeres jefas de hogar	Apoyo a la MYPE	Reinserción laboral	Contrato de aprendizaje	Chile Barrio	Especial de jóvenes	Proyectos regionales	Trab. Percep. de salario mínimo			
1977	22.640		32.525										55.165		
1978	59.546		48.897										108.443		
1979	68.795		51.853										120.648		
1980	97.223		51.853										149.076		
1981	93.236		21.133										114.369		
1982	88.171		20.885										109.056		
1983	105.452		19.639										125.091		
1984	122.890		21.682										144.572		
1985	136.783		21.984										158.767		
1986	138.125		14.807										152.932		
1987	162.849		13.571										176.420		
1988	174.724	518	9.317										184.559		
1989	186.857	447	12.644										199.948		
1990	199.604	441	6.243										206.288		
1991	265.403	891	6.505										291.854		
1992	297.261	677	3.327	610		19.055							322.639		
1993	328.864	510	4.659	770		27.099							361.902		
1994	397.158	511	3.623	1.473		19.962							422.727		
1995	417.255	474	4.276	2.101		12.476	220						439.469		
1996	451.934	505	5.364	1.783		18.439	114						483.310		
1997	482.914	642	5.437	18.504		2.532	3.740	250		1.650			515.669		
1998	476.436	-	6.304	14.910		3.512	11.461	550	236	5.328	515	894	522.768		
1999	504.436	-	5.935	4.746		3.783	10.820	3.340	601	6.949	1.065	3.240	547.631		
TOTAL	5.278.556	5.616	392.463	155.955	16.564	33.859	4.474	837	13.927	5.338	1.580	4.134	5.913.303		

Fuente: SENCE, Procesos de Liquidaciones de acciones de Capacitación, y adjudicaciones de becas de capacitación, y adjudicaciones de becas de capacitación, visadas y realizadas respectivamente en cada año del período por el SENCE. Fecha de elaboración de las cifras: 31/07/2000.

- NOTAS: (1) Liquidaciones de capacitación visadas por SENCE.
 (2) Las cifras corresponden a las definidas en las respectivas adjudicaciones de cursos.
 (3) A partir del año 1998, estos programas de capacitación son financiados por el FONCAP.

CUADRO 2 SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACION Y EMPLEO. ESTUDIOS Y CONTROL DE GESTIÓN. EVOLUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACION SENCE. AÑOS: 1977 A 1999. MONTOS INVERTIDOS EN CAPACITACION, EN LOS PROGRAMAS SENCE - TOTAL PAIS. (EN MILLONES DE \$ DE 1999)

Años	Franquicia tributaria (1)		Programas sociales de capacitación (2) (3)										Total
	Sistema de capacitación en la empresa	Contrato de aprendizaje	Becas Regionales	Capacitación laboral jóvenes	Mujeres jefas de hogar	Apoyo a la MYPE	Reinserción laboral	Contrato de aprendizaje	Chile Barrio	Especial de jóvenes	Proyectos regionales	Trab. Percep. de salario mínimo	
1977	1.239,89		1.859,37										3.099,26
1978	3.602,84		2.921,61										6.524,45
1979	5.852,57		4.135,30										9.987,87
1980	7.493,77		3.929,19										11.422,95
1981	10.045,12		3.013,23										13.058,35
1982	7.906,18		2.218,57										10.124,75
1983	8.754,42		1.123,60										9.878,01
1984	9.806,38		1.094,86										10.901,24
1985	8.899,97		891,21										9.791,18
1986	7.573,06		794,54										8.367,60
1987	9.425,23		778,82										10.204,05
1988	10.318,61	65,11	524,85										10.908,56
1989	11.536,77	59,01	744,04										12.339,83
1990	13.086,97	45,05	376,95										13.508,96
1991	14.064,86	87,41	713,30	6.275,10									21.140,66
1992	17.005,58	75,41	770,03	7.925,60	232,74								26.009,35
1993	19.773,82	77,51	1.154,20	10.859,60	374,75								32.239,88
1994	27.968,04	100,22	819,23	8.199,60	641,15								37.728,23
1995	33.048,72	140,57	668,90	5.223,80	869,85	218,52	409,64						40.580,00
1996	39.297,42	142,23	690,13	8.331,66	741,04	463,30	116,12						49.781,89
1997	39.942,45	207,45	765,43	8.141,31	1.096,78	391,64	627,02		260,53				51.432,61
1998	38.285,71	-	923,60	6.358,15	1.503,72	1.369,48	396,83	114,88	1.319,07	2.024,79	94,46	613,21	53.003,90
1999	42.085,54	-	736,74	1.983,43	1.582,64	2.042,29	1.690,85	239,38	1.367,38	1.638,02	156,33	1.944,00	55.466,60
TOTAL	387.013,91	999,96	31.647,67	63.298,23	7.042,67	4.485,22	3.240,45	354,26	2.946,98	3.662,81	250,79	2.557,21	507.500,17

Elaboración de NOTIAS (1) Monto invertido a franquicia tributaria, correspondiente a liquidaciones de acciones de Capacitación, y adjudicaciones de becas de capacitación, vistas y realizadas respectivamente en cada año del período por el SENCE. Fecha de experimentación por valor de la U.F. en los días 30 de diciembre de cada año.

(2) Las cifras corresponden a las becas adaptaciones de cursos.

(3) Se financian con Recursos Propios del SENCE, por disposición de la Ley N° 19.518, constituyen el Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP). Las cifras están expresadas en mil \$.

Para los años 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998 y 1999, el Programa de Becas Regionales incluye: Becas SENCE (Ordinarias y Extraordinarias) y Transferencias al Sector Público.

CUADRO 3

QUINTIL 1: INACTIVOS ENTRE 15-19 AÑOS

	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	TOTAL
	Quehaceres del hogar	No tiene con quién dejar los niños	Enfermedad crónica o invalidez	Estudiante	Jubilado o montepiada	Remista	Tiene trabajo esporádico	Se aburriría de buscar	No tiene interés	Otra razón	TOTAL								
POR QUE NO BUSCO TRABAJO																			
No existe establecimiento cercano	249	0	44	0	0	0	30	56	237	18	634								
No existe cupo en establecimiento	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5								
Dificultad de acceso o movilización	181	0	0	0	0	0	46	74	0	0	301								
Dificultad económica	5.022	442	303	821	0	0	716	882	1.962	813	10.961								
Ayuda en casa o quehaceres del hogar	8.690	748	58	72	0	0	53	207	360	7	10.195								
Requiere establecimiento especial	0	0	521	0	0	0	76	13	52	66	728								
Maternidad o embarazo	4.079	3.183	0	147	0	0	264	0	483	2.784	10.940								
No le interesa	1.509	15	35	167	0	0	279	598	4.154	655	7.412								
Pasó la edad de estudiar	11	0	136	48	0	0	0	0	0	0	195								
Prepara la P.A.A.	0	0	0	680	0	0	0	0	107	721	1.508								
Está realizando el servicio militar	0	0	0	0	0	0	0	205	38	6.015	6.258								
Enfermedad que lo inhabilita	722	0	4.734	306	0	0	51	180	354	104	6.451								
Problemas familiares	214	400	0	14	0	0	0	0	419	197	1.244								
Problemas de conducta o rendimiento	499	0	68	400	0	0	137	311	1.501	845	3.761								
Está buscando trabajo	168	10	98	0	0	0	299	613	135	839	2.162								
Repitiencia	501	0	16	35	0	8	27	0	99	118	804								
Otra razón	4	48	4	598	0	0	59	377	493	1.667	3.256								
No sabe	31	0	0	0	0	0	0	35	0	97	163								
TOTAL	21.886	4.846	6.017	3.288	0	8	2.037	3.551	10.394	14.951	66.978								

POR QUE NO ASISTE A EST. EDUCACIONAL

QUINTIL 1: INACTIVOS ENTRE 20 - 24 AÑOS

	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	TOTAL
	Quehaceres del hogar	No tiene con quién dejar los niños	Enfermedad crónica o invalidez	Estudiante	Jubilado o montepiada	Remista	Tiene trabajo esporádico	Se aburriría de buscar	No tiene interés	Otra razón	TOTAL						
POR QUE NO BUSCO TRABAJO																	
No existe establecimiento cercano	558	214	0	0	0	0	0	7	0	0	779						
No existe cupo en establecimiento	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0						
Dificultad de acceso o movilización	299	0	0	0	0	0	0	0	36	0	335						
Dificultad económica	4.384	2.597	354	42	0	0	914	2.048	1.356	749	12.444						
Ayuda en casa o quehaceres del hogar	26.195	4.065	136	186	0	65	68	402	222	91	31.430						
Requiere establecimiento especial	0	25	248	0	0	0	0	0	0	4	277						
Maternidad o embarazo	10.400	5.764	0	2	0	0	333	0	651	1.168	18.318						
No le interesa	1.297	471	226	0	0	0	323	398	1.595	518	4.828						
Pasó la edad de estudiar	448	130	56	0	0	0	206	80	0	28	948						
Prepara la P.A.A.	0	0	0	3	0	0	0	37	54	216	310						
Está realizando el servicio militar	97	0	0	0	0	0	0	0	0	834	931						
Enfermedad que lo inhabilita	7	0	5.765	0	0	0	70	0	0	327	6.169						
Problemas familiares	541	331	0	0	0	0	0	483	31	128	1.514						
Problemas de conducta o rendimiento	216	0	33	6	0	0	0	325	0	57	637						
Está buscando trabajo	147	55	0	222	0	0	1.127	916	247	623	3.337						
Repitiencia	57	0	0	0	0	0	0	0	0	46	103						
Otra razón	542	451	37	265	0	0	568	379	89	1.007	3.338						
No sabe	144	0	0	0	0	0	12	200	0	0	356						
TOTAL	45.332	14.103	6.855	726	0	65	3.621	5.275	4.281	5.796	86.054						





Parte 2

Regulación y Medio Ambiente



Capítulo 6

Desafíos para la Institucionalidad Antimonopolios en Chile*

Ricardo Paredes M.

Ingeniero Comercial, Universidad de Chile.
M.A. y Ph.D. en Economía, Universidad de California, Los Angeles.
Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas,
Universidad de Chile.

Email: rparedes@econ.facea.uchile.cl

* Parte de los fundamentos de este trabajo y un diagnóstico más completo del funcionamiento de las instituciones antimonopolios, se encuentran en Paredes (1995 y 1997) y en Paredes, Sánchez, Sanhueza, y Yáñez y Letelier (1998). Los comentarios y sugerencias de Edgardo Barandiarán, Harald Beyer, Fernando Coloma, Gonzalo Edwards, Arturo Fontaine T., Francisco Rosende, José Miguel Sánchez, Claudio Sapelli, Rodrigo Vergara y los de los participantes del Seminario del Instituto de Economía y de la Escuela de Administración de la Pontificia Universidad Católica de Chile, fueron de gran utilidad.

I. INTRODUCCIÓN

Entre las instituciones básicas que se asocian al conjunto de reformas que tuvo lugar en Chile desde mediados de los años 70, destacan aquellas que surgen de la legislación antimonopolios. Su creación no sólo tuvo importancia para definir la estrategia de desarrollo regulatorio, sino que también hizo viable otras reformas estructurales, al permitir abordar críticas a la apertura económica hacia el exterior y a la desregulación de precios, que particularmente señalaban que los precios aumentarían por los poderes monopólicos existentes. Las instituciones antimonopolio contendrían estos eventuales abusos.

El objetivo de este trabajo es analizar los desafíos que presenta la legislación antimonopolios en Chile después de casi treinta años de aplicación. Para ello, el trabajo se divide en cuatro secciones. La segunda sección describe el origen y fundamentos de la legislación antimonopolios en Chile y las instituciones que comprende. La tercera sección, a partir de la evidencia sobre la aplicación práctica de esta legislación, plantea los desafíos que enfrenta la institucionalidad antimonopolios en Chile, los que, no obstante, son también los desafíos que tienen hoy la mayoría de los países latinoamericanos y que por cierto, no poseen la experiencia que sí ha tenido Chile. En esta tercera sección también se plantean propuestas concretas. La cuarta sección desarrolla las conclusiones.

II. LA LEY EN CHILE: FUNDAMENTOS Y EVOLUCIÓN

II.1 Orígenes y Fundamentos de la Legislación Chilena

Hasta los años treinta, la aplicación de políticas conservadoras en lo económico, simultáneamente con una gran apertura de la economía, hizo que no se le diera importancia a la posible acción “anticompetitiva” de las empresas dentro del territorio nacional, pues se pensaba que su eventual poder monopólico sería neutralizado por la competencia externa. Aunque posteriormente, y a raíz de la gran depresión de esa década el marco económico e institucional del país cambió y el Estado tomó no sólo un rol de productor, sino que también pasó a controlar la mayor parte de los sectores de la economía, tampoco se percibió la necesidad de contar con una legislación antimonopolios. En este caso, se pensaba que el Estado como productor sería un natural regulador de sus empresas.

Fue a comienzos de los años cincuenta, con la aceleración de la inflación, cuando el consejo de diversas misiones internacionales y en par-

ticular, el de la Misión Klein-Saks, procuró atacar el problema que generaban los precios administrados. Para sustituir los controles de precios, la misión recomendó una política de precios libres, los que no deberían alcanzar niveles monopólicos, pues para ello estaría la regulación antimonopolios y eventualmente, la posibilidad de manejar aranceles aduaneros.

Aunque las medidas propuestas por la Misión Klein-Saks en relación con las políticas antimonopolio no fueron tomadas, sus fundamentos permanecieron en el tiempo, reavivándose con la elección del Presidente Jorge Alessandri en 1958. Por ello, los orígenes de la Ley Antimonopolios en Chile se remontan al año 1959 (Ley 13.305), estatuto que fue básicamente tomado de la Ley Antimonopolios de los Estados Unidos (*Sherman Act*).

El número de casos tratados bajo la Ley Antimonopolios de 1959, desde su inicio hasta 1972, fue 121, aunque la mayor parte de ellos ocurrió en los dos primeros años. En 1963 no se conoció virtualmente ni un nuevo caso y desde 1965 hasta 1972 se conocieron sólo siete casos de menor significación. La caída en la actividad de las instituciones antimonopolio en esos años obedeció a que no hubo una verdadera reorientación del esquema económico hacia una mayor competencia. En efecto, no sólo hubo ciertos problemas de diseño en esa ley original, sino que en lo fundamental, existieron serios problemas de consistencia entre la legislación antimonopolios y otras leyes y normas. Así, por ejemplo, el mecanismo de control de precios quedó inalterado, haciendo que ante cualquier sospecha de abuso monopólico, se recurriera a este mecanismo antes que al análisis de las causas y eventuales soluciones que suelen tomar las comisiones antimonopolio. Por su parte, en el diseño original de la ley no quedó un rol claro para los comisionados (o jueces). Ellos, que decidían cómo debían resolverse los casos, estaban constituidos en una comisión tripartita, integrada por un representante de la principal organización empresarial, uno de los consumidores y uno del gobierno¹.

Por otra parte, el problema más severo del diseño existente era que a través del proceso administrativo se podían revertir o invalidar las decisiones de la comisión antimonopolios. Del ejemplo de Chile hasta 1973, año hasta el que estuvo vigente la ley y también de otras experiencias en Latinoamérica, notablemente la de Argentina y de Venezuela más recientemente, es evidente que la falta de autonomía y capacidad de las instituciones anti-

¹ Este tipo de comisiones tiene menos sentido que en otros. En problemas de prácticas monopólicas ni los objetivos de las empresas ni los de los consumidores suelen estar alineados.

monopolio es un aspecto fundamental para explicar su mal funcionamiento y su escasa credibilidad en la mayoría de los casos en Latinoamérica.

Este diagnóstico y la voluntad de realizar una desregulación coherente que impulsara la iniciativa del sector privado en la economía, hizo que se reformulara la Ley Antimonopolios, lo que contempló entregar a estas instituciones importante autonomía del gobierno. La autonomía del Poder Legislativo, pero particularmente la del Poder Ejecutivo es importante, porque las decisiones de los organismos antimonopolios afectan directamente a empresas de gobierno, o indirectamente a las políticas sectoriales. Así, el objetivo específico de los organismos gubernamentales puede ser francamente contradictorio con los objetivos de una legislación antimonopolios, particularmente en lo que dice relación con la promoción de la actividad privada. También, el diagnóstico de que los organismos antimonopolio estarían particularmente afectos a *lobbies* de sectores de actividad, de ministerios sectoriales y de legisladores, recomendaba contrarrestar el peligro de una influencia desmedida a través de autonomía efectiva².

II.2 Aspectos Generales de la legislación vigente

Con el nuevo régimen político, a partir del año 1973, la orientación económica dio un vuelco, y entre los cuerpos legales que se consideraron centrales se incluía una nueva Ley Antimonopolios (DL 211). Este cuerpo legal, como se señaló, tuvo como propósito compatibilizar el proceso de desregulación con las críticas que surgían a raíz de lo que se consideraba dejaría en la indefensión a los consumidores.

No obstante, la nueva ley, como sus antecesoras, siguió muy cercanamente a la Scherman Act, de la legislación norteamericana cuya esencia es poco explícita en una serie de elementos generales, como el propósito perseguido con ella y extremadamente explícita en otros, como la definición de conductas que son declaradas ilegales. Así, en el caso de la ley chilena el Título I, que contempla las disposiciones generales, es también vago, pues sólo señala que son ilegales las conductas contrarias a la competencia, sin entrar en una definición concreta de lo que se entiende por daño a la libre competencia. Por otra parte, el Título II señala un número de conductas que atentarían contra la libre competencia, pero no queda claro si se

² De hecho, una proporción importante de los casos tratados por las Comisiones Antimonopolios desde 1973 declaró contrarios a la libre competencia un conjunto de decretos administrativos que favorecían a privados o a empresas del Estado.

trata de conductas que el legislador consideró que siempre atentarían en contra de la libre competencia, o lo harían sólo de darse otras condiciones.

Estas “inexactitudes”, tienen que ver con la búsqueda de dos objetivos a la vez, los que suelen ser difíciles de compatibilizar. Por una parte, el hecho que la ley fuera taxativa en señalar conductas anticompetitivas se entiende como parte del objetivo de entregar certeza jurídica. Ello, sin embargo, se contrapone con la flexibilidad necesaria que se requiere en estos casos y por cierto, con la misma lista de conductas “tipificadas”. De hecho, aunque inicialmente algunos fallos de las comisiones sugieren que parte de las conductas listadas en el Título II como tipificación de conductas sancionables, ello no tiene sentido. En efecto, tal lista incluye conductas que no admiten discusión sobre su legalidad. Así, el listado menciona “entre otras, los [actos] referidos al transporte, conductas referidas a la producción, ... como la distribución exclusiva, etc.”.

Así, la forma que tomó la ley y la interpretación que se le dio en un principio refleja la disyuntiva entre la búsqueda de flexibilidad, que se puede proveer en cualquier legislación a través del concepto de “regla de la razón”, es decir, un criterio que considera el contexto en el que se desarrolla la situación, y otro concepto o bien jurídico, cual es la certeza, y que se obtendría por la vía de tipificar conductas declarándolas “ilegales *per se*”, es decir, un criterio en el que basta demostrar que la práctica existió para que ella sea declarada ilegal (sin importar el contexto).

Hay elementos que hacen del caso de la mayoría de los países de menor desarrollo y de Chile en particular, algo muy diferente al de los Estados Unidos y Europa, donde hay más tradición antimonopolios y que plantean contradicciones que son fáciles de resolver. Esto es, en lo básico, el sistema jurídico chileno está basado en el derecho napoleónico, lo que da poco espacio para la interpretación y para un rol activo de la jurisprudencia. Sin embargo, la virtud de criterios flexibles y consideraciones toman en cuenta las condiciones cambiantes de los mercados en temas antimonopolios son cruciales. Así, mientras la tradición del sistema jurídico chileno tiende a definir expresamente y en forma taxativa las situaciones y conductas que son ilegales (tipificación), la flexibilidad que requiere la aplicación de la legislación antimonopolios relaciona conceptos difícilmente conciliables.

El tiempo, al menos en parte, ha tendido a resolver esta contradicción en Chile. Desde una interpretación literal de ilegalidad *per se* en un principio para algunas conductas, incluyendo fijación de precios de reventa y distribución exclusiva, desde fines de los 80 y comienzos de los 90 la interpretación de la ley se hizo consistente con una aplicación *casi* irrestricta de la “regla de la razón” y la interpretación de conductas ilegales per

se quedó prácticamente erradicada. Esto es, progresivamente han ido siendo las comisiones antimonopolios las que, en función de los méritos de cada caso, determinan si una conducta es o no ilegal. Como justificamos más adelante, explicitar qué persigue la ley y, por ende, cuáles son los méritos y deméritos de las conductas, constituye uno de los principales desafíos que existen en el caso chileno y para nuestro conocimiento, el desafío de todas las legislaciones en la mayoría de los países que la han incorporado en los últimos veinte años. Con ello, se avanza en permitir contextualizar conductas y, por otra, entregar mayor certeza jurídica.

Una segunda característica perseguida y conseguida en forma imperfecta por el legislador, que sigue también los principios de la normativa norteamericana, fue lograr independencia de los miembros de las comisiones (“tribunales”) de los poderes Ejecutivo y Legislativo y lograr cierta autonomía de la Fiscalía. Sobre el éxito de la consecución de tal autonomía hay dudas y propuestas que desarrollamos en la tercera sección.

II.3 Las Instituciones Antimonopolio

Para el efecto de prevenir, corregir, investigar y reprimir los atentados contra la libre competencia, la ley creó tres instituciones antimonopolio: la Fiscalía Nacional Económica, las Comisiones Preventivas (Regionales y Central) y la Comisión Resolutiva.

a) La Fiscalía Nacional Económica

La Fiscalía Nacional Económica se definió como un organismo independiente de todo organismo o servicio con presupuesto propio y que se relaciona con el Ejecutivo a través del Ministerio de Economía. La Fiscalía quedó bajo la jefatura del Fiscal Nacional, quien es de libre designación y remoción por parte del Presidente de la República. El Fiscal, a su vez, designa a los fiscales regionales³.

Entre las atribuciones de la Fiscalía se cuenta poder solicitar a cualquier Servicio Público la comisión de servicios de sus funcionarios por el tiempo que cualquier investigación lo requiera. La Fiscalía debe elaborar informes, investigar y proponer dictámenes y resoluciones. También puede

³ En sus inicios, el Fiscal era nombrado por el Presidente de la República, pero sólo podía ser removido y sancionado por la Contraloría General de la República, previo sumario instruido por ésta. Ello se modificó hacia principios de los años 80, con el cambio de normativa que se aplicó a todas las instituciones supervisoras.

actuar como parte representando el interés general ante la Comisión Resolutiva y Tribunales de Justicia y ante la Corte Suprema, puede defender los fallos de la Comisión Resolutiva o impugnarlos. Por su parte, el Fiscal debe velar por el fiel cumplimiento de los fallos, para lo cual puede exigir de cualquier oficina y servicio público que pongan a su disposición los antecedentes que estime necesarios para las investigaciones⁴.

b) Las Instancias de Decisión: Las Comisiones Preventiva y Resolutiva

Las instancias donde radica el análisis y resolución de los temas son las comisiones, pero eventualmente también se puede recurrir, como último recurso, a la Corte Suprema. Existen dos comisiones principales, la Comisión Preventiva Central y la Comisión Resolutiva, además de las Comisiones Regionales, las que no obstante, no han tenido mayor relevancia⁵.

La Comisión Preventiva es una instancia administrativa, que no puede imponer sanciones ni modificar contratos, lo que sí puede realizar la Comisión Resolutiva. Sin embargo, hay un medio, algo intrincado, por el cual la Comisión Preventiva adquiere relevancia. Este es, que puede solicitar al Fiscal que requiera ante la Comisión Resolutiva la imposición de sanciones y modificación de contratos, para lo cual elabora dictámenes en los que fundamenta sus decisiones⁶. La Corte Suprema es la instancia final, a la que si bien han llegado casos, la casi totalidad de las sentencias dictadas en la Comisión Resolutiva han sido confirmadas en esta otra instancia. Lo anterior no es extraño, dada la mayor especialización de la Comisión Resolutiva⁷.

Los miembros de las comisiones no reciben remuneración por su cargo. Respecto de la designación, el legislador procuró un equilibrio entre la independencia del Poder Ejecutivo y cierto contacto con él. Dos de los cinco miembros de cada comisión son designados directa o indirectamente por ministros de Estado. Los otros miembros son representantes de

⁴ Las personas que entorpezcan las investigaciones pueden ser apremiadas hasta por quince días de arresto y si prosiguiesen con penas de presidio menor.

⁵ Para el objetivo con que fueron concebidas, atacar fundamentalmente el problema de la descentralización del país y no los problemas de competencia, como por la falta de recursos, especialmente humanos, las comisiones regionales no han aportado algo que sea significativo o sustituible por las comisiones centrales.

⁶ También la Comisión Preventiva, particularmente en sus inicios, tuvo un rol importante en evacuar consultas.

⁷ No obstante que prácticamente no ha habido casos que desde el punto de vista jurídico hayan sido revertidos por la Corte Suprema, no es raro que lleguen casos a ella, toda vez que la demora en aplicar las resoluciones que implica esta instancia es a menudo buscada por las partes. Para un análisis de este punto, véase Bork (1978).

universidades, del Poder Judicial y de los “consumidores” (Cuadro 1). Todos los miembros titulares tienen suplentes, designados de igual forma, y tienen un período de permanencia de dos años en sus cargos. Las decisiones se adoptan por mayoría simple y en caso de empate (el *quórum* mínimo es de tres), decide el presidente de la Comisión.

CUADRO 1 ATRIBUCIONES Y CONFORMACIÓN DE LOS ORGANISMOS ANTIMONOPOLIO

	Comisión Preventiva	Comisión Resolutiva	Fiscalía
Atribuciones Exigir	Investigación de actos anticompetitivos.	Modificar contratos y sociedades.	Instruir Investigaciones. Representar interés general.
	Solicitar a Comisión Resolutiva imposición de sanciones y suspensión de convenios.	Declarar inhabilidad temporal para ejercer cargos.	Velar por cumplimiento de fallos. Solicitar colaboración de servicios públicos.
		Aplicar multas.	Exigir antecedentes. Pedir Comisiones de Servicio
		Ordenar ejercicio de acción penal. Dictar Instrucciones generales.	Ordenar arrestos de quienes entorpezcan investigación.
		Fijar precios máximos por período limitado.	Ejercitar acción penal. Prestar asistencia jurídica.
Designación	Representante Ministro de Economía (Presidente).	Ministro Corte Suprema (Presidente)	Presidente de la República
	Representante Ministro de Hacienda.	Jefe Servicio designado por Ministro de Economía.	
	Dos profesores universitarios (abogado y economista)	Jefe Servicio designado por Ministro de Hacienda.	
	Representante Junta de Vecinos.	Dos Decanos de Facultades de Economía y Derecho.	
Remoción	Duración dos años	Duración dos años	Presidente de la República
Reelección	Sí	Sí	Sí
Presupuesto	<i>Ad honorem</i> miembros.	<i>Ad honorem</i> miembros.	Ley de Presupuesto.

En relación con los plazos y procedimientos, la legislación establece plazos de respuesta de quince días hábiles a los requerimientos, plazo que no obstante puede extenderse si así lo determinan las Comisiones. Vencido este plazo, se establecen períodos de prueba y de resolución. También la ley establece un plazo, de diez días hábiles, para el pago de las multas, que en el caso de no cumplirse se sustituye por reclusión. Los fallos de las Comisiones son resueltos en conciencia y sólo son apelables ante la Corte Suprema.

III. DESAFÍOS PARA LA LEGISLACIÓN ANTIMONOPOLIO EN CHILE Y PROPUESTAS

La importancia del diseño, del proceso de aprendizaje y de la independencia relativa con que han operado las instituciones antimonopolio en Chile son elementos muy destacables y explican por qué Chile es uno de los países de mayor desarrollo institucional en esta materia dentro del mundo de menor desarrollo. Sin embargo, la misma experiencia y, en particular, la evolución reciente ha dejado ver fallas que requieren perfeccionamientos y que se constituyen en desafíos, los que se plantean en lo que sigue de esta sección.

III.1 Desafío 1: Definir qué persigue la ley

En Chile, como en la mayoría de los países del mundo, incluyendo los Estados Unidos, lo que persigue la ley no está explícitamente definido (véase, por ejemplo, Bork, 1978) y lo que se entiende como objetivo es muy vago, lo que facilita que las comisiones equivoquen notoriamente el rumbo seguido. A modo de ejemplo, en Chile hay casos que debieran competir sólo a los tribunales del trabajo, pero que han sido tratados por la legislación antimonopolios, por una mala precisión del ámbito de ésta. Asimismo, las comisiones chilenas han tratado casos en los que no existe ningún poder de mercado ni potencialidad de aprovechamiento monopólico, los que no debieran ser siquiera considerados. Definir clara y operativamente qué persigue la ley o, en otros términos, definir cuál es el bien jurídico que se protege, es el primer desafío que Chile y cualquier país debieran resolver antes de formular una Ley Antimonopolios. Ello aumentaría la certidumbre jurídica sin sacrificar flexibilidad, pues ello no se refiere de modo alguno a tipificar conductas.

Propuesta 1: Definición de Objetivo

Un principio fundamental que ayuda a responder cual debiera ser el propósito de la ley es que como lo sugiere su mismo nombre, ella persigue emular una situación que se logra bajo competencia en circunstancias en las que no existen condiciones de monopolio natural. En tales condiciones, la competencia permitirá que se produzca la mayor disposición de bienes para la sociedad y es ese objetivo, lograr la mayor disposición de bienes, el que cualquier legislación antimonopolios debe procurar.

Cabe remarcar que no cualquier resultado que se genera bajo competencia, como es tradicionalmente entendida, debe ser el propósito de la legislación antimonopolios. En el caso que sea más barato producir con una empresa que con más de una, en decir, cuando haya condiciones de monopolio natural, la competencia reducirá la disposición de bienes para la sociedad. De la misma forma, cuando se produzcan externalidades del tipo “tragedia de los comunes” que no sean corregidas por negociaciones entre privados, la competencia no conllevará a la máxima disposición de bienes⁸.

Mayor disposición de bienes ha sido tradicionalmente entendida en economía como eficiencia social o maximización de la suma de excedentes del consumidor, productor y del gobierno. En tal sentido, no debe verse aquí una contradicción entre privilegiar la suma de excedentes y en particular la inclusión del excedente del productor, con el hecho que la legislación antimonopolios sea “pro consumidor”. Los productores son consumidores y no tiene sentido, desde este punto de vista, contraponer consumidores con productores.

Es por lo anterior, que proteger y fomentar la competencia no debe interpretarse como un objetivo per se, ni menos significa proteger ni cuidar a los competidores. Se trata de proteger y fomentar algunas de las consecuencias de la competencia, pero no todas. En este sentido, el objetivo que pudieran plantear algunos analistas y que puede ser muy loable (y que, por cierto, fue el que se concretó en los Estados Unidos con la promulgación de la *Clayton Pactman Act*), cual es preservar las empresas de menor tamaño y que ven peligrar su existencia por la irrupción de grandes empresas, no es en general consistente con el objetivo de maximizar la disposición de bienes. Así, por ejemplo, una fusión entre empresas que reduzca

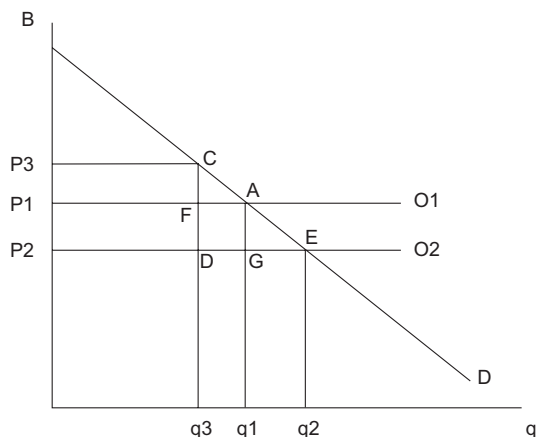
⁸ Este es el caso de un recurso renovable, como la anchoveta en el norte de Chile, donde imponer cuotas (individuales y transables) y restringir la entrada (competencia), permite disponer en el futuro de más bienes, y por lo tanto, no va en contra del espíritu de la legislación antimonopolios.

costos y que por ello dañe a los competidores que permanecen en la industria, no es anticompetitiva en el sentido de la legislación antimonopolios, aunque pudiera efectivamente reducir el número de competidores.

Para ilustrar claramente esta disyuntiva, considérese la Figura 1, en que existe una situación inicial en la que un conjunto de empresas dan origen a la función de costos medios de largo plazo y de oferta O1. Esta oferta, en conjunto con la demanda D, determinan una situación de competencia, el precio P1, la cantidad q1 y una disposición de bienes o excedente total, de P1 A B. Supongamos ahora que producto por ejemplo de una fusión, el costo de la industria se pudiera reducir, lo que daría origen a una función de costos O2, pero que además, las firmas en la industria adquieren poder de mercado y la posibilidad de cobrar un precio superior a su costo P2. La pregunta central a responder desde un punto de vista de la política antimonopolios es: ¿Se debe permitir esta fusión?

Hay distintas situaciones, algunas de ellas esencialmente triviales. Por ejemplo, si suponemos una capacidad de regulación completa, la respuesta es evidente: permita la fusión y regule de modo que el precio no sea mayor que P2. Como esta situación es obvia o simplemente irrealizable, consideremos el caso en que el regulador no podrá controlar el precio una vez realizada la fusión. Una respuesta a la pregunta anterior es permitir la fusión en el caso que quien debe autorizarla estime que el precio pos fusión será inferior a P1. En este caso, tanto las firmas como los consumidores ganarían, lo que no hace discutible que hay más disposición de bienes. Una visión práctica, sin lugar a dudas, sugeriría aprobar esta fusión.

FIGURA 1



Una segunda situación relevante es cuando producto de la fusión, el precio aumente por sobre P1. Con ello, quienes demandan el producto perderían y quienes lo ofrecen ganarían, no siendo definido el efecto neto sobre la disposición de bienes. Supongamos que el precio aumenta a P3. En este caso los demandantes pierden P1 A C P3 y los productores ganan P2 D C P3. El efecto neto es la diferencias de áreas P2 D F P1 - FAC.

Nótese que el ejercicio realizado considera sólo el total de excedente o en nuestros términos, la disposición total de bienes y no cómo éstos se reparten. Ello es fundamental para tener un criterio claro y transparente de resolución de casos antimonopolios. En otras palabras, se debe reconocer explícitamente que la Ley Antimonopolios no persigue proteger a los demandantes de un producto respecto de los oferentes de ese producto. Para los efectos de la legislación antimonopolios todos son consumidores y en este sentido, la ley debe ser pro consumidor, no pro demandante o pro oferente⁹.

Lo anterior no es contradictorio con otras legislaciones que, por ejemplo, defienden a los consumidores. En el caso que haya asimetrías de información entre productores y consumidores y sin que medien poderes monopólicos, algunos consumidores deben disponer de protecciones que, en general y como se aplica a Chile, las entregan las leyes de protección al consumidor. La composición de los productos, la rotulación, la falta de garantías y el engaño son prácticas que no se relacionan necesariamente con poderes monopólicos. La pequeña panadería del barrio puede tener la balanza distorsionada y engañar a los consumidores sin que haya poder monopólico. Tampoco, como pudiera inducir a confusión el texto de la ley chilena, el objetivo de la ley pudiera ser velar por los trabajadores a los que eventualmente les pudieran ser conculcados sus derechos. Ello, en general, se produce en un ámbito diferente para lo que existen normas y protección. Por último, tampoco debe ser considerado como un objetivo reducir la pobreza o hacer más igualitaria la distribución del ingreso, para lo cual, nuevamente, existen otras políticas y resguardos. La distribución del ingreso, aparte de no ser un bien jurídico sobre el que haya algún grado de consenso de preservar, requeriría conocer quién realiza una determinada conducta para saber si es legal o no, lo que es la antítesis de un sistema justo.

⁹ Proceder de otra forma requeriría que el tribunal antimonopolios supiera quiénes están detrás de la oferta y de la demanda, determinando por ejemplo, que si se trata de un monopolio de artesanía de comuneros indígenas no hay problema con la fusión, pero si se trata, en cambio, de una sociedad anónima, no tendría una forma clara de determinar el efecto sobre la distribución del ingreso.

Una consideración que cabe plantear, aunque se deriva del análisis previo, es que la máxima disposición de bienes debe considerar una dimensión temporal. Es posible que una acción reduzca la disposición de bienes hoy, pero que la favorezca mañana. A modo de ejemplo, la protección del derecho de propiedad en general y el derecho de invención a través de leyes de patentes y marcas, suele sacrificar disponibilidad de bienes en un breve plazo, pero aumentarla en el futuro. En efecto, las patentes procuran incentivar la investigación y el desarrollo de productos. Favorecer la innovación impidiendo límites a la copia es en cierta forma favorecer la monopolización, pero ello favorece la innovación y, por ende, la disposición de bienes en el futuro. En este sentido, las patentes pueden ser pro-competitivas aun cuando signifiquen sacrificar disponibilidad de bienes en el presente. La evaluación sobre si menor disposición de bienes hoy a cambio de mayor disposición en el futuro aumenta o disminuye la disposición neta de bienes, debe ser similar a la que se hace con cualquier proyecto, es decir, comparando con el uso de una tasa de descuento adecuada.

Este es, sin duda, un principio de gran relevancia y que a pesar de poseer bases antiguas en la tradición de Schumpeter, sólo ha empezado a ser considerado explícitamente en la visión del rol de la legislación anti-monopolios, muy recientemente ¹⁰.

Por último, el análisis práctico de las conductas que favorecen la mayor disposición de bienes requiere de una visión ampliada a lo que ha sido tradicionalmente el análisis microeconómico y una introducción por nuevas exploraciones de la economía, en particular, economía de los contratos y de los costos de transacción. Como se deriva de Williamson (1993), en su debate sobre los fundamentos de Posner, determinar si existe o no aumento en la disposición de bienes producto de restricciones verticales, por ejemplo, requiere una comprensión de los costos de transacción que se evitan con tales prácticas. Ello, sin embargo, hasta ahora ha estado fuera del ámbito de comprensión de los analistas de la economía de la competencia.

Respecto de la forma en que pudiera implementarse la propuesta de proceder con una definición, ello en cierta manera ya se hace cuando, a través de un trabajo como éste, se induce a la discusión. Sin embargo, para que ello tenga un real efecto, es esencial que las instituciones antimonopolio se hagan parte de esta discusión a través de las comisiones y del Fiscal.

¹⁰ Véase, Eisenach y Lenards (1999), Teece y Coleman (1999) y Schmalensee (2000).

III.2 Desafío 2: Precisar el Ámbito y Rango de la Ley Antimonopolios

La adecuada y clara definición del propósito de la ley es fundamental para, a la vez, definir su ámbito de aplicación. Por una parte, una cantidad significativa de los casos totales es de escasa relevancia desde el punto de vista de un objetivo como el que hemos definido y consume mucho tiempo a los comisionados y a la Fiscalía. Estos casos, si bien se tienden a desecharse una vez analizados, consumen recursos por lo que una definición de objetivo y del ámbito de aplicación de la ley, coherente con su objetivo, eliminaría desde un principio este problema. Así, la definición del objetivo permitiría descartar cualquier caso que no tenga que ver con poderes reales o potenciales de mercado. Cualquier caso que involucre una denuncia contra alguien (empresa o comprador) que no tiene un poder de mercado real, sería prontamente descartado.

En segundo lugar, un problema recurrente y grave que dice relación con el ámbito de aplicación, es la voluntad y presión para excluir de la aplicación de la ley a una serie de industrias. ¿Tiene sentido aplicar la ley a industrias reguladas, que por la misma definición de la ley son monopólicas? ¿A industrias protegidas por la ley de patentes, que por definición se trata de un monopolio legal, aunque temporal? Las respuestas las han ido dando las propias comisiones en sus fallos y hoy nadie discute el principio que la legislación se aplica a todas las industrias, sin que ello conlleve una contradicción entre leyes. Sin embargo, el problema es recurrente y cada cierto tiempo aparecen presiones para excluir sectores de la regulación antimonopolio. En tercer término, y particularmente importante a la luz de debates surgidos por ámbitos de competencia de las instituciones antimonopolio y de otras instituciones reguladoras (*e.g.*, situación de Subtel y Comisión Resolutiva, sobre definición tecnológica), definir el ámbito reduce espacios de conflicto institucional, lo que de paso erosiona la credibilidad de estas instituciones.

Sin embargo, el problema más relevante se asocia a un cuestionamiento que ha emergido con especial fuerza en el último tiempo. Este no se basa en una definición a priori del ámbito de la ley, sino en la idea que es necesario legislar de modo de resolver problemas que los legisladores consideren que no han sido resueltos apropiadamente por las comisiones antimonopolios. Sin ser exhaustivo, tres casos recientes ilustran el problema. El primero es el proyecto de modificación de la ley eléctrica, presentado en septiembre del 2000, que prohíbe la integración vertical de las empresas de transmisión y generación eléctrica, materia que ya había sido

definida en un sentido distinto por la Comisión Resolutiva. El segundo caso es el proyecto de modificación al Código de Aguas, que se encuentra en trámite legislativo, donde el fundamento del mismo es un funcionamiento no competitivo del mercado del agua, debido a la fuerte concentración de derechos de aguas por parte de una empresa de generación eléctrica. El tercero, es la propuesta legal de limitar la concentración bancaria sobre un cierto límite. Como es evidente, está implícita en todas estas propuestas la idea que las instituciones antimonopolio no han hecho bien su tarea de resolver problemas que definitivamente les competen¹¹.

Estos casos ilustran la mayor aprensión que hoy tenemos: cuando al Poder Legislativo, susceptible de sufrir presiones electorales, no le parezca adecuado un fallo o la decisión de las comisiones en temas que dicen directa relación con las materias antimonopolio, resolverá legislando directamente. De ser éste el caso, el ámbito de la legislación antimonopolios puede quedar circunscrito a tal nivel, que sea absolutamente irrelevante lo que hagan y resuelvan. Por lo anterior, el desafío es concebir una legislación antimonopolios más centrada en un objetivo específico y que no haga peligrar la relevancia de su accionar. El ámbito de los temas antimonopolio debe estar radicado en las instituciones creadas para ese fin.

Por cierto que ello no excluye la posibilidad (y necesidad) de tener regulaciones sectoriales, como de hecho hoy existen. Su necesidad, sin embargo, debe estar determinada por una decisión de las mismas instituciones antimonopolios. La idea se entiende claramente cuando se considera que en la actualidad es la Comisión Resolutiva, mediante un fallo, la que define la necesidad de regular una industria o etapas de una industria. Si la Comisión Resolutiva no emitiera un fallo en tal sentido, se entiende que no habría regulación sectorial. Ese principio es valioso, por lo que debe reforzarse. Es, por cierto, contrario a ese principio que haya regulaciones estructurales que, por ejemplo, limiten o impidan integraciones, sin que medie un fallo del organismo que, en materia antimonopolios, resulta necesario.

Propuesta 2: Definición de Ámbito

El desafío de definir el ámbito de la legislación antimonopolios se debiera abordar en tres frentes. En primer lugar, con la definición del ob-

¹¹ Como las atribuciones con que cuentan las instituciones antimonopolio permitirían, de así considerarlo necesario, desconcentrar los derechos de agua, por ello se sugiere una tarea mal hecha. De cualquier modo, esta afirmación no va al fondo del problema del mercado eléctrico, sino que se centra en el tema del ámbito de las instituciones antimonopolio.

jetivo de la ley, en la forma que se ha propuesto más arriba, se acota el ámbito y se lograría reducir el trabajo de las comisiones y Fiscalía en múltiples casos de menor relevancia. En segundo lugar, se debe señalar que las comisiones son competentes para conocer cualquier caso que tenga que ver con los efectos sobre la competencia (disposición de bienes), incluso en el caso que existan otras leyes que traten temas muy estrechamente relacionados. El criterio empleado debe ser que la competencia de las comisiones se aplica cuando se trate de materias que involucran la libre competencia, en la medida que las prácticas exceden el ámbito cubierto por la otra legislación. A modo de ejemplo, las instituciones antimonopolios no deberían pronunciarse si el precio por la interconexión de redes de telecomunicaciones de empresas de telefonía básica es alto o no. La Ley de Telecomunicaciones define un procedimiento para el cálculo de ese valor y quien debe fiscalizar su aplicación es la Subsecretaría de Telecomunicaciones. Sin embargo, nada dice la ley sobre eventuales requerimientos de compra de otros servicios para ser interconectado que pudiera imponer el dueño de una red (es bueno que una ley sectorial no contenga esa materia tan específica). En esa materia, que no está expresamente considerada por la Ley de Telecomunicaciones, las instituciones antimonopolios deberían actuar determinando si tales requerimientos son o no anticompetitivos.

En tercer lugar, y en relación con el problema que se ha manifestado particularmente serio en los últimos años, sin la necesidad de entregar un rango especial a la ley antimonopolios, todas las leyes sectoriales que traten o consideren materias de este orden, deberían considerar a la Comisión Resolutiva como el ente que define las condiciones de mercado. Así como fijar precios en Chile requiere primero un pronunciamiento de la Comisión Resolutiva, y luego tiene requerimientos de quórum especial, determinar materias esencialmente vinculados con el tema antimonopolios a través de leyes especiales debiera pasar por pronunciamientos de esa Comisión y tener requerimientos especiales de quórum también. Así, un criterio práctico de esta concepción es que cualquier caso que tenga que ver con materia de monopolios y competencia, debiera excluirse de una ley específica a menos que cuente con un fallo de la Comisión Antimonopolios que lo permita.

III.3 Desafío 3: Más Autonomía a las Instituciones y Límite al Riesgo de Arbitrariedades

La teoría económica y amplia evidencia de casos que muestran el daño que ha producido la rigidez de la legislación antimonopolios en los

Estados Unidos, han afianzado la idea de que no tiene sentido disponer de una legislación basada en la definición de conductas ilegales per se. Cualquier conducta o situación, en determinados contextos, puede tener efectos que favorecen la disposición de bienes y en este sentido, ser pro-consumidor, por lo que el criterio de regla de la razón es el que debe favorecerse.

La imposibilidad de hacer explícitas o tipificar las conductas ilegales, que es en parte consustancial a la existencia de la regla de la razón, conlleva el riesgo de que la aplicación de la ley sea vulnerable a la presión de grupos económicos de interés, grupos organizados y en particular, de los poderes Ejecutivo y Legislativo. La forma de no sacrificar la aplicación de la flexibilidad necesaria que permite la regla de la razón en pos de la búsqueda de certidumbre jurídica, es garantizando que las instituciones antimonopolios y en particular las instancias definitorias, las comisiones, sean autónomas de los grupos señalados.

Es en este ámbito donde se requieren avances mayores. El funcionamiento en la práctica del sistema es vulnerable. La dependencia de las instituciones antimonopolio del Poder Ejecutivo es alta, desde el momento en que el Fiscal es de libre designación y remoción por el Presidente de la República y dos de los cinco comisionados de cada comisión deben, aunque indirectamente, contar con su confianza. La dependencia del Fiscal del Poder Ejecutivo es crítica, porque si bien no es él quien decide los casos, puede investigar de oficio, es quien dispone el esfuerzo de investigación en cada caso, y quien determina la prioridad que se le ha dado a los casos. Además, su opinión es determinante con respecto a la comisión que ve el caso (Preventiva o Resolutiva), define a los relatores y propone a las comisiones las penas. En cierta forma, el Fiscal tiene un rol de investigador y de juez al mismo tiempo, elemento que por cierto estuvo presente hasta el año 2000 en el sistema penal en Chile y que con la modificación introducida este año, en forma inicial en dos regiones del país, se ha cambiado.

En este sentido, el rol clave del Fiscal debe debilitarse en las áreas donde hay espacio para la arbitrariedad. No debe ser él quien priorice los casos ni en tiempo ni esfuerzo, ni tampoco quien defina relatores de las causas. Pero, en otras áreas, no cabe debilitar el rol del Fiscal sino que equilibrarlo con un mayor poder para las comisiones. Las comisiones, en la medida que sean autónomas y competentes, contrapesarán un rol desbalanceado del Fiscal. En efecto, el contrapeso depende no sólo de la dependencia de la designación, sino que muy especialmente de la competencia de los comisionados, de su dedicación y de su compromiso. Las comisiones, de la forma en que están concebidas en Chile y como jurado o tribu-

nal, debieran contrapesar, cuestionar y refutar al Fiscal, aunque por cierto, en un sentido, apoyar su labor a favor de conseguir la justicia ¹².

Si las comisiones actuaran sólo como un jurado o como un panel análogo al que opera en Chile con la reforma procesal penal, su necesidad de investigar sería necesariamente inferior a la que es en la actualidad. Es decir, si las comisiones debieran contrastar los argumentos de dos partes, que pueden ser privados o públicos, o del Fiscal y de otra parte, privada o pública, el apoyo a la investigación que demandarían sería sustancialmente menor. En este sentido, en la actualidad se está en el peor de los mundos. Aun cuando la Fiscalía se concibe como la Secretaría Técnica de las comisiones, los miembros de la Fiscalía son dependientes jerárquicos del Fiscal, por lo que no es cierto que desde el punto de vista del diseño, las comisiones puedan realizar una labor de investigación realmente independiente del Fiscal.

Por otra parte, la autonomía de las comisiones, que también es fundamental para el funcionamiento del sistema, peligra no sólo por la designación de los miembros sino por el riesgo de no ser altamente competentes en la materia ¹³. Como se señaló previamente, en ambas comisiones al menos dos de los cinco miembros que las componen tienen directa o indirecta dependencia del Poder Ejecutivo. En cuanto a la Comisión Preventiva Central, un miembro es designado por parte de las Juntas de Vecinos de Santiago, lo que nuevamente, como diseño, compromete severamente la competencia de ese miembro, reduciendo el peso en la discusión y en la práctica, el aporte ¹⁴.

En cuanto a la designación de al menos dos de los otros miembros que dependen de las universidades del Consejo de Rectores, el espíritu del legislador puede ser valioso de preservar, pero hoy está absolutamente sobrepasado por la realidad. En efecto, la designación de dos miembros recae en decanos de Facultades de Economía y de Derecho de universidades de ese consorcio. Si bien ello garantiza de buena manera la requerida independencia de poderes del Estado y de grupos de presión identificables, esta forma de designación compromete la competencia de los miembros de

¹² Edgardo Barandiarán me hizo notar este problema estructural del funcionamiento vigente del sistema en Chile y la evidente forma de resolverlo.

¹³ La independencia y competencia de la mayoría de los miembros de las comisiones no puede cuestionarse en base a la evidencia que entregan casi treinta años de operación. Sin embargo, ello no obsta para que se plantee claramente que existe un riesgo de diseño.

¹⁴ Si bien cada miembro tiene un voto en las decisiones, el peso de los argumentos siempre es relevante, lo que ha hecho que en la práctica, con contadas excepciones, la opinión de este miembro no haya tenido la relevancia de los otros.

las comisiones. Poco sugiere que esa forma de designación permita contar con personas competentes en las áreas muy específicas que se tratan en las comisiones.

Los decanos, aunque tengan capacidad de aprender rápido, sólo por casualidad serán expertos en derecho comercial o microeconomía, economía de empresas u organización industrial. En tal sentido, se podría preservar el espíritu del legislador y, en particular, la ventaja de ese cuerpo colegiado como ente independiente, para que sea éste (u otro) quien designe a dos miembros con las especialidades que se requieren. En otras palabras, no es necesario que sean decanos de facultades de las universidades del Consejo de Rectores quienes sean miembros de las comisiones; sería suficiente que ese Consejo designe quién debe ser él o los miembros para que así se asegure más competencia de los mismos y se preserve la independencia.

Propuesta 3: Más autonomía y definición de procesos

El desafío aquí planteado requiere garantizar más autonomía y definir procesos. La mayor autonomía para la Fiscalía se conseguiría haciendo que el Fiscal no sea un funcionario de la exclusiva confianza del Presidente de la República y que, en particular, su remoción no dependa de un poder del Estado susceptible de presiones políticas. Concretamente, la propuesta es que el Fiscal sea propuesto por el Presidente de la República y ratificado por el Senado, disponiéndose una duración de seis años, prorrogables.

La existencia de dos comisiones ha servido de filtro para algunos casos y de doble chequeo de consistencia de fallos. También la Comisión Preventiva tuvo un rol importante en una primera etapa resolviendo consultas. No obstante, la existencia de más de una comisión tiene el problema que, ante la falta de claridad de ámbitos y de procedimientos por los cuales se presentan y analizan los casos, en la práctica los denunciantes, incluyendo al Fiscal, decidan qué comisión ha de analizar el caso, lo que es muy inconveniente. Adicionalmente, más comisiones involucran mayores costos, sin que los beneficios en la actualidad sean claramente identificables.

La propuesta es que haya cinco comisionados en una sola comisión. El presidente, un miembro de la Corte Suprema designado por esa Corte; dos miembros nominados por un consorcio de las universidades acreditadas en el país que ofrecen las carreras de las especialidades que también deben tener éstos: Economía y Derecho. Dos miembros nominados por el

Presidente de la República con las mismas especialidades. Los miembros propuestos por el Presidente de la República, debieran ser ratificados por el Senado.

En cuanto a los procesos que debieran seguirse, éstos deben ser muy claramente delimitados, con fechas, períodos de prueba, etc., y en los cuales participen directamente las partes, evitando relatores. Considerando la experiencia reciente, la aplicación de recursos de no innovar en los casos que ello tenga efectos en la competencia, debieran también estar severamente acotados. En el caso que haya efectos de este tipo, tales recursos debieran ser ratificados periódicamente por la comisión. Ello porque ésta es una herramienta que puede producir los mismos efectos que un fallo, y que ha sido usada excesivamente en algunos períodos de aplicación de la ley. También, para preservar la simetría y reducir prácticas que pueden conducir a la corrupción, se debiera considerar el aporte de terceros a los casos (rol de los coadyuvantes), sólo a través del Fiscal ¹⁵.

III.4 Potenciar la labor Técnica y Aumentar Efectividad en las Investigaciones

Existe una relación entre capacidad técnica de una agencia, como la Fiscalía y las Comisiones y su sustento en el tiempo. Desvirtuar fallos en base de la incompetencia de los miembros de las instituciones antimonopolios o de otras instituciones, incluyendo superintendencias y bancos centrales, es una práctica sutil pero bastante empleada. El desprestigio de las instituciones por falta de competencia permite, ya sea directamente a través de otra institución o a través del cambio del marco legal, reducir su ámbito de trabajo y su influencia.

El consenso de disponer de alta capacidad técnica es amplio. Ello llevó a que en 1999 se promulgara una ley que entregó un considerable aumento de recursos a la Fiscalía, incluyendo más atribuciones. Ello se justificó en base a la necesidad de contar con mayor capacidad técnica, mayor base analítica, de modo de poder balancear la enorme capacidad que tienen las empresas que están sujetas a la fiscalización de las instituciones

¹⁵ Es una práctica habitual que en ciertos casos se hagan parte abogados que, sin tener ni representar un interés en la materia, sustituyen en cierto modo la función del Fiscal. Estos participantes, al no vincularse con las comisiones a través del Fiscal, tienen el potencial de ejercer presiones indebidas o interesadas a los denunciados, lo que se reduce cuando se les acota su vinculación con las comisiones a realizarla sólo a través del Fiscal. Este problema me lo hizo ver Gonzalo Edwards.

antimonopolios. No hay antecedentes todavía para evaluar la efectividad de los recursos adicionales entregados y es improbable que ello pueda hacerse sin considerar metas específicas a la Fiscalía y a las comisiones. No es por ello, al menos por hoy, razonable asociar el requerimiento de mayor capacidad técnica con mayores recursos, pero sin duda que el peso de la prueba está en la institucionalidad antimonopolios, que hasta la fecha no da muestras de un avance notorio.

De cualquier modo, y desde una perspectiva de mayor plazo, ha existido una falta de efectividad en la labor de la Fiscalía y de las comisiones que se deriva de una interpretación muy legalista de lo que constituye una prueba. La visión más legal y tradicional ha sido que ciertas conductas, para ser sancionadas, requieren de pruebas tangibles. La visión alternativa es que la suma de evidencia de mercado y de situaciones que sugieren conductas, es suficiente para aplicar ciertas sanciones. Sin pronunciarnos sobre la conveniencia de un predominio indisputado de una visión sobre la otra, el privilegio de la primera visión ha llevado a que haya habido casos notables en los que no se han aplicado sanciones, debiendo haberse aplicado.

Propuesta 4: Procedimientos para la Defensa, Creación de Secretaría Técnica de la Comisión y Uso del Proceso Abreviado

La situación más grave que origina el desequilibrio y necesidades de contrapeso y de recursos surge del hecho que el Fiscal es en la práctica, juez y parte. Por ello, una primera forma de avanzar hacia una adecuada solución de los problemas que afectan la institucionalidad es cambiando procedimientos de discusión y prueba. En lo esencial, la comisión debe actuar como jurado; el Fiscal como parte y el acusado se debe defender frente a los cargos del Fiscal (o de la otra parte), y frente al relato del relator. De ninguna manera, el relato debe ser realizado a “puertas cerradas” y por parte de un abogado dependiente jerárquico del Fiscal.

No obstante, ello reduciría enormemente los requerimientos de información para los comisionados, es todavía posible que las comisiones requieran complementar su conocimiento desde una fuente independiente. La capacidad técnica de las comisiones depende de la capacidad de los comisionados, pero también y de manera fundamental, del apoyo que le pudiera prestar la Fiscalía. Sin embargo, no es la Fiscalía la que puede funcionar como Secretaría Técnica de las comisiones. Las comisiones requerirían de una Secretaría Técnica real. Por ello, se propone crear esta Secretaría, a cargo de un Secretario Técnico y que sea éste quien se relacione directamente con los comisionados. Los recursos para el funcionamiento de esta

Secretaría Técnica debieran provenir de los destinados a la Fiscalía, que siempre se ha concebido cumpliendo estas labores.

Adicionalmente, hay dos avenidas complementarias que debieran implementarse y que consiguen el mismo propósito. En primer lugar, se deben definir y evaluar los procesos que se ejecutan, como el número de casos estudiados y resueltos, la complejidad de los casos (*e.g.*, número de diligencias), tiempo tomado en cada caso, tasa de éxito en los casos impulsados (*e.g.*, fallos en el sentido propuesto por el Fiscal). En segundo lugar, la Fiscalía y la comisión debieran emitir informes de los fallos, con los procedimientos seguidos y con la doctrina derivada, respectivamente. Esos informes permitirían tanto generar mayor certeza jurídica, a través de la derivación general de guías de procedimiento y criterios seguidos, y también demandarían un esfuerzo mayor para las distintas instituciones antimonopolios, pues el escrutinio público y en particular, el académico, es un buen disciplinador de malas prácticas o simplemente, de prácticas descuidadas.

Por último, en cuanto a la efectividad de las investigaciones y al rol de las sanciones, la reciente reforma penal en Chile abre una posibilidad de gran importancia para las instituciones antimonopolio, cual es la aplicación o asimilación del concepto de proceso abreviado. En lo fundamental, ello consistiría en que el Fiscal le dé la posibilidad a las empresas perseguidas de reducir considerablemente su pena (o simplemente perdonarlos), si entregan información que reduzca el costo de la investigación y en particular, que incrimine a otros participantes. Ello sería muy conveniente particularmente para casos que son de la mayor trascendencia, como casos de colusión de precios y boicots.

IV. CONCLUSIONES

Este trabajo ha presentado un conjunto de proposiciones que no sólo están orientadas a mejorar el funcionamiento de las instituciones antimonopolio en Chile, el que en otros estudios hemos evaluado y calificado positivamente, sino que persiguen promover una institucionalidad que responda a nuevos desafíos que ya se presentan en un país crecientemente inserto en el mundo. No hacerlo implica severos riesgos de progreso y compromisos para la inversión.

Es posible que no todos los desafíos estén presentados y, sin duda, algunos analistas echarán de menos desafíos y propuestas que, considerando los que han sido parte de la discusión, pudieran estar presentes. Hay al menos dos temas en los que a pesar de que no hay proposiciones, sí han

CUADRO 2 SÍNTESIS DE PROPOSICIONES

Desafío	Medidas	Requerimiento Legal
Definir el Objetivo	Seminarios, textos, posición comisiones; Gestión Fiscalía	No requiere si lo explicitan las comisiones (Jurisprudencia)
Dar Especial Rango a la Ley	Debate, discusión, textos	Ley Especial
Definir Ámbito	Posición de Fiscalía y Comisiones; Gestión Fiscalía	Expresa posición de comisiones (Jurisprudencia)
Aumentar Autonomía	Fiscal ratificado por Congreso. Designación Comisionados. Separación Funciones Fiscalía y Comisiones. Creación Secretaría Técnica.	Ley Ley Reglamento de actual ley Ley para dependencia
Reducir potencial de Arbitrariedad	Coadyuvantes, de haber, sólo se relacionan con la Comisión a través del Fiscal. Relato y acusación siempre frente a las partes. Definir funciones y procedimientos. Rendición de cuenta de gestión	Reglamento de Procedimientos, no requiere ley.
Aumento de la Capacidad Técnica y Efectividad	Emisión de informes públicos de gestión. Creación de Secretaría Técnica. Aplicación juicio abreviado.	Ley Ley Ley

sido considerados; estos son, remuneración a los comisionados y el cambio de las comisiones por tribunales especializados.

Respecto del primero, cual es la ausencia de pagos a los comisionados y su consecuente falta de dedicación, la opción pudiera ser la de asignar mayor presupuesto para disponer de personas más calificadas y con mayor dedicación. Sin embargo, la evidencia en Chile muestra que han sido comisionados personas de alto costo alternativo, incluyendo abogados expertos en derecho comercial y economistas con doctorados en las más pres-

tigiosas universidades del mundo. No se trata entonces de la imposibilidad de acceder a personas idóneas y por el contrario, un pago deficiente, que haga poco claro que lo que hace el comisionado es un trabajo claro de servicio público, pudiera incluso desalentarlos a participar. Lo que sí puede haber hoy, con la institucionalidad vigente, es un cuestionamiento sobre la dedicación de los miembros y su capacidad de comprender las complejas materias que se tratan.

Sin embargo, no parece una opción realista ni conveniente desde el punto de vista económico que un país como Chile, como también la mayoría de los países en desarrollo, cuente con profesionales de ese nivel con dedicación completa o exclusiva. En otras palabras, si bien es posible con un presupuesto alto disponer de esas personas, ese presupuesto debiera ser excesivamente alto para lo que se obtiene.

Lo anterior no obsta para que una política diferente sea la adecuada en países desarrollados. En ellos, particularmente en los Estados Unidos, el número y complejidad de los casos es significativamente mayor, además de, por cierto, contar con recursos significativamente superiores. De hecho, uno de los problemas que podría producir el aumento de la dedicación de los comisionados en Chile, es que la justificación de su labor implique la investigación de casos inútiles. Sobre ello, la evidencia casual es abrumadora¹⁶.

Es este análisis el que lleva a concluir que la reducida dedicación de los comisionados se compensaría muy eficientemente con un cambio de procedimientos en el alegato de las causas donde los comisionados se enfrentan a las partes, los relatores hacen su trabajo frente al acusado y se cree una Secretaría Técnica de la comisión, fuerte técnicamente, con capacidad investigadora y con medios presupuestarios. Así, la dedicación de los comisionados pudiera mantenerse baja y todavía obtener alta calidad en sus decisiones que serían propiamente informadas. Tal Secretaría Técnica debiera disponer de parte de los recursos que se le asignaron a la Fiscalía, pues no se trata de crear nuevos labores, sino mantener una separación mínima, que tampoco impida la coordinación de la investigación.

Tampoco parece recomendable modificar el sistema de comisionados por un tribunal especial del mismo Poder Judicial. Ello aumentaría la autonomía y aseguraría, en gran medida, que las eventuales incompatibili-

¹⁶ Por ejemplo, la labor del Servicio de Aduanas y del Consejo de Calificación Cinematográfica se ha mezclado para someter a trámites de revisión (censura), sólo en el año 2000, a los DVD con las películas "El Barco" (que ya había sido presentada en cines al menos 15 años antes) y "Magnolia" (presentada más recientemente en cines).

dades se explicitaran. Sin embargo, la pérdida de competencia en los temas sería algo muy costoso de perder. La formación en microeconomía de al menos parte del tribunal, es fundamental para proteger el bien jurídico que debe protegerse, al menos hasta que sea posible transmitir claramente a los jueces ordinarios cuál es el bien jurídico que se debe proteger, algo que hasta la fecha no parece claro ni siquiera para analistas del área.

Referencias Bibliográficas

- Bork, R. (1978): *The Antitrust Paradox*, New York, Basic Books, Inc. Publishers.
- Eisenach, J. A., y T.M. Lenards (1999): *Competition, innovation and the Microsoft monopoly: Antitrust in the Digital Market Place*, Kluwer Academic Publishers, Boston, MA.
- Paredes, R. (1995): “Jurisprudencia de las Comisiones Antimonopolios en Chile”, *Estudios Públicos*, 58, Otoño.
- (1997): “Políticas de Competencia en países sin tradición de mercado: el caso de Chile”, *Perspectivas*, 1, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- , J. M. Sánchez, R. Sanhueza, J. Yáñez y L. Letelier (1998): “Autonomía de las Instituciones Gubernamentales en Chile”, *Documento de Trabajo R-344*, BID, Washington, DC.
- Schmalensee, R. (2000): Antitrust issues in Schumpeterian industries, *mimeo*, MIT.
- Teece, D.J. y M. Coleman (1998): “The meaning of monopoly: antitrust analysis in high-technology industries”, *Antitrust Bulletin*, Otoño.
- Williamson, O. (1993): “Transaction Cost Economics Meets Posnerian Law and Economics”, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 149/1, pp. 99-118.





Capítulo 7

Algunas Modificaciones a los Marcos Regulatorios del Sector Eléctrico y de las Telecomunicaciones*

José Miguel Sánchez C.

Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Doctor en Economía, Universidad de Minnesota.

Profesor del Instituto de Economía, PUC.

Email: *jsanchez@faceapuc.cl*

* Agradezco los valiosos comentarios de Juan Pablo Montero, Eduardo Saavedra y los editores de este libro, Harald Beyer y Rodrigo Vergara. Los errores que subsisten, son de mi exclusiva responsabilidad.

I. INTRODUCCIÓN

La regulación de servicios de utilidad pública que se prestan a través de redes y en particular de los servicios de telecomunicaciones y de energía eléctrica, ha recibido mucha atención en el último tiempo en el mundo y Chile no es la excepción. Al igual que otros países que hicieron importantes reformas en los marcos regulatorios del sector eléctrico y del sector de las telecomunicaciones, acompañando a los procesos de privatización en la década de los ochenta, se plantea hoy en nuestro país la necesidad de revisar y actualizar dichos marcos después de casi dos décadas de aplicación, en general bastante exitosa¹. La necesidad de introducir modificaciones a los marcos regulatorios surge del reconocimiento de que, a pesar de la evaluación global favorable que se puede hacer de su funcionamiento, hay aspectos que, o no han funcionado bien o podrían ser mejorados a la luz de la experiencia que se ha acumulado respecto a las bondades y defectos de los diferentes esquemas regulatorios aplicados a través del mundo.

Asimismo, los avances tecnológicos que han ocurrido en los últimos diez a quince años, en especial en el sector de las telecomunicaciones, pero también en electricidad, hacen que los marcos regulatorios queden obsoletos y se vean muchas veces superados por los hechos, mostrándose rígidos e incapaces de adaptarse fácilmente a los nuevos escenarios. Por otra parte, también se ha avanzado en el desarrollo de instrumental analítico, lo que permite analizar algunos de los problemas de mejor forma y diseñar mecanismos que provean los incentivos correctos para lograr los objetivos buscados. Por último, éstos últimos también han cambiado a través del tiempo. Al comienzo de las reformas, jugaron un rol central los objetivos de: las privatizaciones de las empresas del sector, la seguridad para los inversionistas, la estabilidad tarifaria, la eliminación de subsidios que pudiesen haber existido y los aumentos en la cobertura de los servicios. En la actualidad, el énfasis en las reformas regulatorias y en los procesos de desregulación está fuertemente puesto en la promoción de la competencia y en la transferencia de sus beneficios a los consumidores.

¹ Las reformas en el sector eléctrico chileno comenzaron el año 1978 con la creación de la Comisión Nacional de Energía y se formalizaron con la aprobación de la Ley Eléctrica en 1982. En Inglaterra, las reformas en la industria eléctrica se realizaron en 1990. En telecomunicaciones, las Reformas en Chile datan de 1978 y fueron formalizadas en la Ley de 1982. En Inglaterra comienzan el año 1981. Para una descripción y análisis de las reformas en Chile en los sectores de electricidad y telecomunicaciones ver Paredes (2000); y para una descripción y análisis de las reformas en Inglaterra, ver, Armstrong, Cowan y Vickers (1994).

En este trabajo analizamos y proponemos modificaciones a los marcos regulatorios del sector eléctrico y del sector telecomunicaciones que tienen como objetivo promover un mayor grado de competencia efectiva en estos mercados que operan en sectores cruciales para el desarrollo del país. Las propuestas se centran en aspectos específicos de los marcos regulatorios de dichos sectores que han estado en la discusión pública en el último tiempo y, en consecuencia, podrían constituir una agenda de aplicación bastante inmediata.

Aún reconociendo la gran importancia que tiene la institucionalidad en el desempeño de la regulación, en este trabajo no se analizan dichos aspectos. La autonomía e independencia de los entes reguladores, el rol que deben jugar los organismos encargados de la promoción de la competencia y el diseño institucional que debe existir para un mejor funcionamiento de la regulación son temas que debieran formar parte de un análisis más global de la regulación, pero que escapan a los objetivos de este trabajo².

II. SECTOR ELÉCTRICO

Para analizar esta industria, es necesario tener presente una serie de características técnicas particulares de la electricidad. En primer lugar, la electricidad no se puede almacenar y, en consecuencia, el equilibrio entre la oferta y la demanda se debe dar en tiempo real, lo que requiere de transacciones de último minuto a través de un operador centralizado del sistema. En segundo lugar, debido a que tanto oferentes como demandantes se encuentran conectados físicamente a una red de transmisión, las decisiones de cualquiera de ellos puede afectar a todo el resto de los agentes interconectados a la red. Tercero, los flujos de electrones (todos idénticos) siguen las leyes de la física (leyes de Kirchoff) sin que exista la posibilidad de asignar el producto generado por una planta específica a un consumidor específico. Por último, las externalidades que produce un consumidor o productor en la red también se reflejan en la calidad (frecuencia, voltaje, estabilidad) de la electricidad y, por ende, el equilibrio de la oferta y la demanda debe darse para un cierto standard de calidad para lo cual son cruciales los servicios auxiliares que prestan los generadores y que garantizan que se cumplen los estándares de calidad predefinidos. Asimismo, en caso de pérdida de carga o caídas en el sistema, se requieren procedimientos

² Para un análisis de la relación entre autonomía y regulación en un sector regulado, véase Sánchez y Sanhueza (2000).

especiales para restaurar el servicio de manera segura (Wolfram, 1999; Newbery, 2000).

Las reformas en el sector eléctrico y el modelo regulatorio establecido en 1982, aún vigente, representó en su momento una transformación profunda que cambió de manera fundamental el modo de mirar el sector y su regulación. De hecho, el modelo chileno sirvió de inspiración para las reformas seguidas en otros países de América Latina, tales como Argentina en 1992, Perú en 1993, Bolivia y Colombia en 1994 y posteriormente países de Centroamérica como El Salvador, Guatemala, Honduras y Costa Rica en 1997 (Rudnick, 1998). En general, el modelo regulatorio reconoce que la competencia es posible en generación, pero no en transmisión de electricidad en alta tensión ni en la distribución local en bajo voltaje, los cuales son considerados como monopolios naturales que requieren regulación. Para permitir la generación competitiva, tomando en cuenta las características particulares del mercado eléctrico, se requiere de un ente centralizado que haga el despacho (operación física) en el sistema. Dicho despacho se hace en orden de mérito según los costos marginales declarados por los operadores con el fin de minimizar los costos de satisfacer la curva de carga y se hace independientemente de la propiedad de las centrales y de los contratos comerciales de compra y venta de energía que las generadoras tengan. Generalmente, en este modelo, el ente encargado del despacho físico es un club cerrado de empresas del sector y que también se encarga de aclarar el mercado *spot* por las divergencias que ocurren entre los contratos que las generadoras mantienen y la generación a que son llamadas por el centro de despacho.

Sin embargo, este modelo básico ha dado paso a una nueva generación de modelos en el mundo para el mercado eléctrico que es la que concita la mayor atención en la actualidad (Barker *et al.* 1997). Estos modelos están organizados en torno a la existencia de mercados mayoristas en los que se transa electricidad (energía y potencia) y servicios auxiliares. Estos mercados están diseñados para maximizar la competencia en generación y el énfasis está en las transacciones entre las partes. Sus elementos centrales son: se compite por precio y no por costo y el despacho está típicamente basado en los precios ofrecidos por los oferentes (y en consecuencia, los mercados están estructurados como licitaciones [Klemperer, 2000]; el mercado está abierto a todos los participantes en el mercado: generadores, transmisores, distribuidores, comercializadores y los consumidores finales tienen la posibilidad de elegir con quién contratar la provisión del servicio. En este esquema, al igual que en el anterior, hay libertad de entrada a generación y los sistemas de transmisión y de distribución

actúan como *common carriers*. Ejemplos de este tipo de modelo básico son: el Power Pool de Inglaterra y Gales (que opera desde 1990); el Pool de Victoria en Australia (que opera desde 1994); el Nord Pool de los países escandinavos (que opera como pool internacional desde 1996); el Power Pool de Alberta, Canadá (que opera desde 1996) y el California Power Exchange (que opera desde 1998) [ver Newbery, 2000; Von der Fehr y Hardbord, 1998 y Barker *et. al.*, 1997]. Además, hay una serie de otros países que han reformado o están pensando en reformar su legislación eléctrica en esta dirección. Incluso dentro de Estados Unidos, 21 estados, además de California, han reestructurado su mercado eléctrico en el último par de años.

En el caso chileno, el gobierno ha planteado la necesidad de hacer un cambio sustancial al marco regulatorio eléctrico vigente y los cambios van justamente hacia la incorporación de los elementos fundamentales presentes en los marcos regulatorios más avanzados descritos en el párrafo anterior³.

En esta sección, se presenta un breve diagnóstico de la situación actual en el mercado eléctrico chileno. Enseguida se presenta una síntesis de los principales cambios introducidos por el proyecto de ley original (la versión de septiembre de 2000) para continuar con un análisis de las reformas planteadas y algunas recomendaciones. Por la amplitud de las reformas, el análisis se concentra en un subconjunto de ellas.

II.1. Diagnóstico del mercado eléctrico actual⁴

2.1.1. Centros de Despacho Económico de Carga (CDEC)

El funcionamiento de los CDEC ha sido una de las materias que más discusión y análisis ha motivado durante los años en que se ha aplicado el marco regulatorio vigente y ha sido señalado por diversos analistas como

³ La Comisión Nacional de Energía dio a conocer en septiembre de 2000 un Anteproyecto de Reformas a la Ley General de Servicios Eléctricos. Este es el proyecto a que se hace referencia en este trabajo. Entendemos que hay una versión del proyecto que tiene diferencias importantes respecto a la versión de septiembre. Sin embargo, no fue posible tener acceso a ella al momento de escribir este artículo.

⁴ Al escribir esta sección he tenido muy presente opiniones que he escuchado de diversas personas vinculadas al sector eléctrico chileno en distintos foros y seminarios desarrollados durante el último año y medio. Especialmente de Sebastián Bernstein, Hugh Rudnick, Vivianne Blanlot, Renato Agurto y Ricardo Raineri.

uno de los puntos que requiere replantearse respecto a lo que existe hoy día. En el mercado eléctrico, el CDEC (Centro de Despacho Económico de Carga) de cada sistema interconectado es el operador del sistema y efectúa la programación estacional, mensual, diaria y horaria de la operación de las unidades generadoras y líneas de transmisión de cada sistema eléctrico; determina el precio spot horario de la energía eléctrica; calcula las transferencias horarias, no comprometidas en contratos, entre generadores del sistema y efectúa mensualmente las liquidaciones correspondientes entre estos agentes, así como los pagos que le corresponde a los propietarios de sistemas de transmisión.

La ley, consistente con una visión más antigua del mercado eléctrico, concibe al CDEC como solamente encargado del despacho físico, sin preocuparse del rol, que también ejerce, de administrador del mercado mayorista. Por esta razón, el CDEC se encuentra conformado exclusivamente por los generadores del sistema y por las empresas de transmisión que funcionan interconectadas entre sí y que superan un determinado tamaño.

Contrariamente, la visión prevaleciente en la actualidad en el mundo, le otorga importancia central al mercado mayorista y separa el rol de administrador de dicho mercado del rol de operador del sistema.

En general, existe la visión de que el CDEC-SIC (Sistema Interconectado Central) funcionó razonablemente bien desde el año 1985 al año 1993, existiendo un bajo nivel de conflictividad en su interior, lo cual es muy importante, porque las decisiones se toman de manera unánime, y un importante nivel de competencia entre generadores. Sin embargo, a contar de esa fecha, los conflictos internos dificultaron su operación exacerbados en parte por la aguda sequía que afectó al país durante el año hidrológico 1998-99 y el aumento en la competencia producido con la llegada del gas natural en 1997, que ha derivado en caídas en los precios de generación. Esta conflictividad ocurre porque los representantes de las empresas se juegan en cada decisión por defender los intereses de su empresa, los cuales pueden ser muy distintos (como ocurre en el SIC) por la composición del parque generador entre centrales térmicas e hidráulicas y por su ubicación geográfica. En los últimos años han habido desacuerdos en prácticamente todos los ámbitos: la determinación de los costos marginales, los pagos por capacidad, los modelos de despacho, la modelación de la transmisión y las estrategias para enfrentar el problema de seguridad en la operación del sistema (Rudnik, 1998).

El CDEC también ha sido criticado por su falta de transparencia. La crítica se origina en que es una institución cerrada con un reglamento

interno que no es público. Tampoco son públicos los modelos que utilizan. Esto es importante porque puede llegar a constituirse en una barrera a la entrada para nuevos inversionistas que quieran participar en la industria. Es muy difícil para un potencial entrante evaluar la factibilidad económica de un negocio de generación o transmisión sin tener acceso a saber cómo opera el CDEC ni cuáles son los códigos de conducta internos. Una modificación reglamentaria de septiembre de 1998 trató de aumentar la transparencia del CDEC, incrementando su independencia de las empresas y el número de participantes al incorporar a las empresas transmisoras, además de los generadores. Además, redujo la capacidad mínima requerida para pasar a formar parte del mismo. Sin embargo, el problema de falta de independencia persiste, puesto que las empresas que forman el CDEC pusieron personas de su confianza en los cargos claves.

2.1.2 Nivel de competencia en generación

La propuesta de reforma a la ley parte de la visión de que el mercado de generación no ha mostrado suficiente competencia y que persisten una serie de barreras a la entrada para potenciales entrantes. Entre ellas destacan: la falta de transparencia en el CDEC, en el que tienen mucha importancia los generadores establecidos; un sistema de transmisión complejo y poco transparente; integración vertical no regulada; falencias en el ámbito de la determinación de tarifas reguladas; deficientes mecanismos de solución de controversias; un mercado regulado excesivamente grande y concesionarias de distribución con un mercado cautivo muy amplio (Comisión Nacional de Energía, CNE, 2000).

Si bien la evolución de las tarifas mayoristas, tanto en el SING (Sistema Interconectado del Norte Grande) como en el SIC han bajado en términos reales de manera significativa durante la última década, lo que no parece consistente con el diagnóstico de la CNE, es claro que se puede avanzar mucho más en materia regulatoria para aumentar y potenciar el grado de competencia en el mercado de generación y traspasarle los beneficios de esa mayor competencia al consumidor y esto es el objetivo principal de la mayor parte de las reformas llevadas a cabo en los distintos países.

2.1.3 Peajes de transmisión

Los sistemas de transmisión y distribución eléctrica presentan economías de escala, por lo que tienden a configurarse como monopolios naturales. En consecuencia, la competencia no es posible en esos segmentos.

El diagnóstico de la CNE es que ahí se requiere una mayor transparencia, de manera que no sea posible discriminar entre generadores en el caso de transmisión en alto voltaje y evitar que se constituyan en obstáculos a la competencia en el segmento de generación. Los principales problemas de la regulación actual con respecto a la transmisión han sido la determinación de los peajes de transmisión y lo que se refiere a las nuevas inversiones requeridas para expandir la red. Respecto a la determinación de los peajes, la regulación no ha podido establecer un procedimiento claro y exento de ambigüedad para hacerlo. La ley establece que los peajes se determinan a prorrata entre los usuarios y debe cubrir las instalaciones que se encuentran dentro del área de influencia, concepto que ha dado lugar a mucha discusión (Díaz y Soto, 2000).

Asimismo, la transmisión a través de las redes de distribución por parte de los generadores también ha evidenciado problemas. En efecto, el sistema de peajes por el uso de las instalaciones de las empresas distribuidoras no se encuentra bien definido en la ley, lo que ha limitado la competencia en el suministro a los grandes usuarios ubicados dentro del área de concesión de una distribuidora. Esto se ha debido fundamentalmente a que los peajes deben ser negociados entre el interesado, ya sea el gran usuario o la central generadora, y la distribuidora, de acuerdo a los conceptos generales establecidos en la ley. La amplitud de tales conceptos, la complejidad del problema involucrado –identificación de las partes de la red que están involucradas en el suministro–, la asimetría de información entre las partes y el interés de la distribuidora en mantener a sus clientes, determinan por desanimar al interesado, sin que se pueda producir una verdadera competencia para servir a grandes clientes.

2.1.4 La necesidad de flexibilizar las señales de precios

Una de las críticas más comunes al marco regulatorio actual del sistema eléctrico y especialmente en el SIC, es la inflexibilidad de los precios regulados (precios de nudo) frente a cambios en la oferta por situaciones de la hidrología o por problemas y demoras en la puesta en marcha de centrales consideradas en el plan de obras que la CNE utiliza para el cálculo de precio de nudo (Díaz *et al.*, 2000; Chumacero *et al.*, 2000; Montero y Rudnick, 2001). Debido a esta inflexibilidad de precios, los clientes regulados (que representan aproximadamente un 60% del consumo en el SIC) no tienen una señal de precios clara que refleje la escasez relativa del bien frente a variaciones de corto plazo en la oferta. Adicionalmente, aun si fuera posible tener precios que reflejaran en todo momento la escasez relativa del bien,

es difícil para un consumidor final de energía observar esos precios al momento de tomar decisiones de consumo. En consecuencia, las señales para reducir su consumo en períodos de escasez y para aumentarlo en períodos de abundancia relativa son muy débiles o inexistentes, lo que no permite una utilización eficiente de la capacidad existente cuando ésta escasea.

2.1.5 Integración vertical y concentración horizontal de las empresas eléctricas

Uno de los temas más polémicos de la Ley Eléctrica vigente es la integración vertical que ha existido en el sector, la cual no está prohibida y que algunos analistas han visto como una barrera a la entrada de nuevos actores al mercado. El problema se produciría por la integración entre segmentos potencialmente competitivos (tales como generación y comercialización) y segmentos con características de monopolio natural (tales como la transmisión y la distribución).

Este tema ha sido objeto de debate en todos los procesos de reforma de mercados eléctricos. Por una parte, hay importantes economías asociadas a la integración entre generación y transmisión desde el punto de vista de la operación y de inversión. Sin embargo, hay potenciales riesgos para los mercados de generación competitivos. Estos riesgos vienen de la posibilidad de discriminación del transmisor en contra de los generadores no relacionados, problemas de manejo de información crucial para el negocio por parte del transmisor y problemas para un desarrollo adecuado de la inversión (Joskow, 2000c).

Frente a estos problemas, ha habido distintas propuestas. Algunas enfatizan la separación funcional, dejando siempre abierta la posibilidad de recurrir a la Ley Antimonopolios si se cree que hay atentados a la competencia en el sector, mientras que otras enfatizan la separación estructural de los segmentos de la industria. En todo caso, al parecer las ventajas de una integración entre generación y transmisión, no parecen ser demasiado grandes a la luz de la evidencia que se ha dado en el SIC, en donde el principal generador y dueño de la transmisión acaba de desintegrarse al vender su filial de transmisión a una firma independiente.

Otro tema que preocupa y que puede ser muy problemático si se adopta algún sistema de bolsa de energía, es la integración horizontal y el alto grado de concentración que existe en generación. En efecto, en el CDEC-SIC, la empresa generadora más grande (en conjunto con sus filiales) tiene alrededor del 60% de la generación y en conjunto con la segunda empresa más grande (también considerando sus filiales) tienen más del

80% de la generación. En el SING, las dos empresas más grandes tienen en conjunto cerca del 70% de la generación (CNE). Es bien sabido que un alto grado de concentración en un mercado no se traduce necesariamente en poder de mercado. Si el mercado es desafiante, o al menos hay bajas barreras a la entrada, la competencia potencial que representa la amenaza de entrada a la industria frente a la existencia de beneficios económicos, disciplinará a las firmas activas, quienes se abstendrán de cobrar precios que puedan inducir la entrada de nuevas firmas a la industria.

El problema es que en generación eléctrica, la entrada de nuevas firmas toma tiempo (entre 3 y 5 años para la tecnología más rápida), por lo que las firmas activas no requieren estar siempre disciplinadas, sino cuando efectivamente enfrentan la entrada de algún competidor. Por otra parte, el hecho de que una fracción importante de los consumidores finales estén aislados de las variaciones de corto plazo en los precios de generación, hace que la demanda sea bastante inelástica, aumentando el poder de mercado. Esto es especialmente cierto para los consumidores residenciales para los cuales la tecnología para implementar la tarificación en tiempo real, aunque está disponible, aún no resulta económicamente conveniente por los elevados costos de medición (Borenstein, 2001).

II.2 Principales modificaciones contenidas en el anteproyecto de la CNE⁵

El anteproyecto de ley se hace cargo de todos los temas mencionados en la sección anterior (y otros también) y para hacerlo introduce modificaciones sustanciales a la Ley Eléctrica. En esta sección, se presentan las principales.

2.2.1 La propuesta se basa en un sistema descentralizado de transacciones a través de contratos bilaterales de suministro de mediano y largo plazo entre agentes del mercado mayorista, constituido por las transacciones entre comercializadores, grandes clientes y distribuidores con generadores. Los contratos deben especificar: precio al cliente final, calidad de servicio y compensaciones.

2.2.2 Los contratos bilaterales son fundamentales para la determinación de precios de mediano y largo plazo y para estructurar el despacho

⁵ Versión pública de septiembre de 2000.

físico, el cual deja de realizarse por orden de mérito según los costos marginales de operación.

2.2.3 Se eliminan los CDEC y se crean dos instituciones nuevas: un administrador del mercado mayorista, la Bolsa de Energía; y un operador del Sistema Interconectado, el OSIS.

La Bolsa de Energía administra un sistema organizado de transacciones de ajuste de corto plazo. La Bolsa recibirá ofertas diarias y horarias de compra y venta de energía y será informada de los contratos de mediano y largo plazo y los compromisos diarios y horarios a que ellos dan origen. Con esos antecedentes, la Bolsa determinará los precios marginales diarios y horarios para cada mercado. Asimismo, elabora programas de despacho que se le entregan al operador físico del sistema interconectado (OSIS). Para garantizar la independencia, transparencia y objetividad, la Bolsa se concesionará por un período de diez años a una sociedad anónima mediante licitación pública. En esta sociedad no podrá tener participación accionaria ninguna empresa eléctrica.

Es interesante hacer notar que además del precio spot determinado en la Bolsa de Energía basado en ofertas, hay un precio de nudo calculado en función de los costos marginales para los clientes regulados.

El OSIS está a cargo de las funciones técnicas del despacho coordinado y de la calidad y seguridad del sistema. Específicamente, debe verificar la compatibilidad técnica del despacho preliminar y de los planes de inyecciones y retiros entregados por la Bolsa de Energía. También debe modificar los planes preliminares de despacho en caso de que hayan restricciones de congestión, administrar los mercados de servicios auxiliares, tales como la regulación de frecuencias o la generación de apoyo ante fallas intempestivas y administrar el mercado de la energía en tiempo real.

Al igual que en el caso de la Bolsa de Energía, el OSIS será una empresa concesionaria independiente de las empresas de generación, distribución y comercialización. Las empresas de transmisión pueden participar en la sociedad operadora del sistema.

2.2.4 Con el objetivo de aumentar la competencia en el mercado de los clientes libres y siguiendo la tendencia que se observa en otros países del mundo (Reino Unido, Noruega, EE.UU), se introduce un nuevo agente al mercado: los comercializadores, que son sociedades anónimas de giro exclusivo que pudiendo tener acceso a las redes de transmisión y distribución pueden hacer contratos con el objetivo de comprar y vender energía eléctrica para suministrar a los clientes libres.

2.2.5 Se amplía el mercado de clientes libres para darle mayor profundidad. Para ello se rebaja el límite de los clientes libres de 2000 KW a 200 KW en un plazo de tres años. En consecuencia, los consumidores del sistema eléctrico quedan divididos en regulados y no regulados. Los regulados son aquellos con demanda entre 0 y 200 KW, que sólo podrán contratar su suministro con las empresas distribuidoras en cuya área de concesión se ubican. Los no regulados se dividen en: grandes clientes, que son aquellos con demandas por sobre los 2000 KW y que pueden libremente contratar con las generadoras, comercializadores, distribuidoras y transmisores, y aquellos consumidores cuya demanda está entre 200 y 2000 KW. Este último grupo de consumidores, sólo podrá ser abastecido por comercializadores.

2.2.6 El proyecto también contiene disposiciones para tratar situaciones de déficit otorgándole facultades especiales a la CNE y al Ministerio de Economía para poder intervenir en el mercado a través de la apertura de un poder comprador y vendedor financiados con un subsidio del Estado.

2.2.7 La regulación de la transmisión, considerada un segmento no competitivo de la industria, considera restricciones a las condiciones de propiedad y gestión de los sistemas y modificaciones al sistema de tarificación.

Respecto a las restricciones a la propiedad, se limita la integración entre transmisión y cualquier otro segmento de la industria. Se establece que ninguna empresa que opere en cualquier otro segmento del sector eléctrico podrá tener una participación accionaria superior al 8% del Sistema de Transmisión Troncal, definido por la CNE, y la participación del conjunto de empresas generadoras y comercializadoras no podrá superar el 40%. Los cambios al sistema de tarificación de la transmisión buscan aumentar la transparencia y eliminar la posibilidad de discriminación entre usuarios. La inversión de cada tramo de los sistemas será pagada por quienes transan energía en función del uso comercial que hacen de éstos y los costos de operación y mantenimiento serán pagados en función del uso físico de la red.

2.2.8 En cuanto al otro segmento no competitivo, la distribución, la propuesta separa las funciones de comercialización y transporte a nivel de distribución. Para los comercializadores, el distribuidor es un transportista al cual deben pagarle un peaje de transmisión. Para los consumidores

regulados, el distribuidor es comercializador y transportista a la vez, al cual se debe pagar la tarifa de distribución. Es interesante notar que, a diferencia de lo que sucede en transmisión, no hay restricciones a la integración de la propiedad entre distribuidores y comercializadores. Además, se modifica el procedimiento de fijación de tarifas del segmento de distribución, de manera que cada cuatro años se revisen las tarifas sólo en función de los cambios en costos ocurridos en el período.

II.3 Reformas a la Ley Eléctrica: Análisis y recomendaciones

Al analizar posibles reformas a la Ley Eléctrica, se debe tener en cuenta que la regulación en los mercados eléctricos es un tema que en el mundo concita enorme interés y debate no sólo entre los especialistas sino también a nivel de la opinión pública. El caso que ha alcanzado mayor notoriedad es el de la reforma en California, estado que desreguló su mercado eléctrico en marzo de 1998. Los frecuentes cortes intempestivos de suministro ocurridos y las alzas de precios (que alcanzaron al 270% respecto al año anterior) que se registraron en el mercado mayorista durante el verano pasado motivaron tal descontento de parte de los consumidores que la *Public Utilities Commission* de California tuvo que imponer un precio máximo para protegerlos. Esta es una medida que no puede perdurar por mucho tiempo debido a que las empresas distribuidoras deben comprar la electricidad en el mercado mayorista a un precio mucho mayor que el que pueden cobrarle a los consumidores. De hecho, las dos mayores empresas de distribución (Southern California Edison y Pacific Gas & Electric Co.) están al borde de la quiebra con una deuda de más de US\$10 billones⁶. Esta situación ha generado un ambiente muy negativo frente a la desregulación del mercado eléctrico lo que está teniendo consecuencias en los planes de reformas al sector que tienen otros estados de EE.UU.⁷

El otro aspecto a tener en cuenta es que no hay en la actualidad un modelo regulatorio que domine claramente a los demás. Hay algunos que tienen elementos que parecen funcionar mejor que otros y lo que se observa es que los países están continuamente tratando de corregir y perfec-

⁶ Energy Survey, *The Economist*, February 10, 2001.

⁷ Ver, por ejemplo, *San José Mercury News*, Sunday August 27th, 2000, "In the dark, California Consumers Haven't Seen the Benefits of Deregulating the Electrical Industry Yet-What went Wrong"; *The Economist*, August 26th, 2000, "A Shocking Backlash"; *Los Angeles Times*, December 9th, 2000, "How State's Consumers Lost with Electricity Deregulation".

cionar sus marcos regulatorios, dejando en evidencia que la regulación es un proceso dinámico y continuo y que toma tiempo el poder evaluar su desempeño sin estar exclusivamente centrado en la evolución de corto plazo de los mercados.

El proyecto de reforma organiza el mercado en base a contratos bilaterales físicos entre los agentes del mercado mayorista con el fin de darle mayor importancia que en la actualidad a los contratos negociados entre privados. El despacho se hace en función de los contratos bilaterales acordados fuera de la Bolsa, así como de las transacciones que ocurran dentro de ella. Este es un esquema similar al que existe en el sistema adoptado en el Nord Pool (el mercado común de electricidad en el que participan Noruega, Suecia, Dinamarca y Finlandia) [Barker *et al.*, 1997; y en California (Newbery, 2000)].

La separación de los CDEC en dos entidades distintas, la Bolsa de Energía y el Operador del Sistema, reconoce explícitamente que la operación del mercado mayorista y la operación del sistema, son actividades diferentes. Sin embargo, en los modelos regulatorios más modernos, se encuentran casos en que estas dos actividades las desarrollan instituciones separadas e independientes, como es el caso de California, y otros en los cuales la misma institución es a la vez operador de la Bolsa y del sistema, como el de Inglaterra y Gales, Argentina y el Nord Pool.

En California existe la Bolsa de Energía, llamada PX (*Power Exchange*), en la que se transa alrededor del 85% de la electricidad consumida en el estado y existe el Operador Independiente del Sistema (ISO) cuyo rol fundamental es estabilizar el flujo de electricidad.

En el caso del Nord Pool, sus dueños son los dueños de las redes de transmisión y no existe un solo operador del sistema sino que cada compañía de transmisión provee los servicios de operación del sistema con la responsabilidad de manejar y balancear el sistema en cada país que pertenece al pool (Carlsson, 1999). De cualquier forma, la mayor parte de la energía se transa a través de contratos y solamente cerca de un 16% del total de la energía consumida en Noruega y Suecia se transa en la Bolsa (Von der Fehr y Hardbord, 1998).

En general, no hay una posición única que domine a las otras en términos de cuál es la mejor manera de diseñar la institucionalidad y la forma en que ésta se organiza y gobierna con el fin de garantizar un funcionamiento independiente y transparente. Sin embargo, parece razonable requerir que el administrador del mercado mayorista y el operador del sistema (que pueden ser la misma institución) no tengan interés económico en ninguna empresa que participe en el mercado mayorista (generadores, distribuido-

res, grandes clientes y comercializadores) y deberían permanecer indiferentes si los precios están altos o bajos. Deberían, a la vez, procurar que los precios de los servicios auxiliares sean lo más bajos posibles y tener un incentivo para minimizar el *spread* entre los precios de oferta de compra y de venta (Barker *et al.*, 1997).

En este sentido, es importante avanzar hacia una institucionalidad en el mercado eléctrico en la cual las funciones de operador del sistema y la de administrador del mercado mayorista se realicen por instituciones independientes de los agentes que participan en dicho mercado. Para ello se debe modificar la actual estructura institucional y de gobierno de los CDEC a fin de darle al mercado la garantía de independencia necesaria para que los agentes puedan competir en igualdad de condiciones y sin que ellos se conviertan en una barrera a la entrada para la industria.

Pero, más que su estructura, a juzgar por la experiencia internacional, el tema que ha probado ser más crítico respecto a la creación de la Bolsa de Energía es el del poder de mercado. El objetivo de hacer una reforma a la regulación del mercado eléctrico es promover la competencia en generación con el fin de que, sin necesidad de regular tarifas ni entrada a la industria, el mercado produzca de manera eficiente, provea los incentivos adecuados para que exista entrada eficiente a la industria y que los beneficios de la mayor competencia se traspasen a los consumidores. La preocupación por la existencia de poder de mercado proviene de la evidencia acumulada de la operación de los mercados de Inglaterra y Gales durante la década de los noventa y de la experiencia de California el año recién pasado (Wolfram, 2000,1999; Borenstein, Bushnell y Wolak, 1999; Joskow, 2000; Borenstein y Bushnell, 2000; Borenstein, 1999; y Newbery, 2000).

En el Nord Pool no se ha reportado evidencia de ejercicio de poder de mercado. Sin embargo, se trata de un mercado bastante grande con alrededor de 200 empresas que transan para satisfacer un consumo anual del orden de los 360 Terawatt-hora, que es mayor que el consumo en el Pool de Inglaterra y Gales (Carlsonn, 1999).

En cambio, en el caso de Inglaterra y Gales se ha culpado al elevado grado de concentración horizontal de los problemas de poder de mercado que se han presentado (Newbery, 2000). También se le ha asignado una cuota de culpa a la manera en que se ha organizado la bolsa de energía y los incentivos que otorgan las licitaciones que ahí se conducen (Klemperer, 2000; Wolfram, 2000). En el caso de California, aun cuando el mercado se muestra relativamente más desconcentrado que el de Inglaterra y Gales, producto de desinversiones realizadas por los dos generadores do-

minantes durante el primer semestre de 1998 que dejaron las plantas térmicas de California repartidas de manera más o menos igualitaria entre siete generadoras, el tema del poder de mercado también ha surgido con mucha fuerza (Borenstein, Bushnell, y Wolak, 2000; Joskow, 2000^a).

El problema principal asociado con el poder de mercado es que tiene consecuencias negativas sobre la eficiencia del mercado. Una de las principales características de cualquier mercado eficiente es que el precio es igual (o está cerca) al costo marginal de producción. Sin embargo, si la Bolsa de Energía se organiza como una licitación de último precio o de precio uniforme, en que el precio marginal del sistema se determina por la oferta de la central más cara llamada a generar durante un cierto período de tiempo (generalmente, media hora), generará incentivos para que las generadoras distorsionen sus ofertas ofreciendo precios mayores para las firmas marginales y de esa manera aumentar los ingresos de todas sus plantas inframarginales.

Este incentivo no existiría o sería mucho menor si hubiese un número grande de generadores independientes de manera que ninguno pudiera afectar el precio mediante comportamiento estratégico. En este caso, la mejor estrategia es ofrecer un precio igual al costo marginal. Si el precio marginal lo determina otra generadora, entonces al ofrecer su costo marginal obtiene como utilidad el precio marginal menos su costo marginal. Si ofrece un precio mayor que su costo marginal y por sobre el precio marginal del sistema, no será llamada a producir y dejará de recibir los beneficios. Si ofrece un precio menor que su costo marginal, corre el riesgo de ser llamada a generar incurriendo en pérdidas (Newbery, 2000).

Wolfram (2000) argumenta que los esquemas de licitación de precio uniforme generan incentivos para que algunos oferentes tengan incentivos unilaterales para aumentar precios y la evidencia para Inglaterra y Gales ha mostrado que la existencia de capacidad inframarginal ha tenido un efecto en las ofertas hechas en el mercado eléctrico.

Adicionalmente, el poder de mercado afecta el despacho eficiente de las generadoras. La manera en que una generadora puede ejercer poder de mercado es retirando parte de su generación del mercado (o aumentando su precio de oferta). Dado que la elasticidad de demanda es bastante baja, otra generadora menos eficiente debe empezar a producir con el efecto que el costo total de satisfacer la demanda no se minimiza (Borenstein, 1999).

El problema fundamental con el mercado eléctrico es que es especialmente vulnerable al poder de mercado, incluso con niveles bajos de concentración de mercado. La demanda, que no responde a las señales de pre-

cios en el corto plazo (porque no las ve o porque simplemente tiene poca capacidad de respuesta) y la oferta que también es bastante inelástica en el corto plazo, hace que puedan haber momentos en que un generador que está proveyendo solo un pequeño porcentaje de la producción total, se convierta en un oferente clave para satisfacer la demanda. En otras palabras, el generador puede pedir un precio muy alto por su energía y se lo van a pagar (Borenstein, 1999). Esto pasó en Inglaterra y también en California (Borenstein, en *Los Angeles Times* [Diciembre 2000] y Joskow, 2000a).

Esta es la gran preocupación respecto al funcionamiento de la Bolsa de Energía en Chile. Tal como se argumentó, la generación en Chile está altamente concentrada horizontalmente, lo que aumenta la posibilidad de que los precios de la Bolsa sean manipulados de manera estratégica en un mercado que es especialmente sensible al poder de mercado. En este sentido, nuestra opinión es que el mercado eléctrico chileno no está maduro para avanzar hacia la creación de una Bolsa de Energía. Avanzar hacia una mayor desregulación del mercado eléctrico puede traer enormes beneficios, pero también se corre el riesgo de que si no se toma en serio el potencial poder de mercado, se puede desacreditar al mercado y frenar los procesos de liberalización de los mercados, tal como ha ocurrido en Inglaterra y como está ocurriendo ahora en California.

En ese sentido, es necesario avanzar, en forma previa a la creación de la Bolsa de Energía, hacia una profundización del mercado, un aumento de su desafiability; hacia una mayor visibilidad por parte de los consumidores de los precios de escasez que enfrentan de manera que puedan reaccionar frente a variaciones en los precios y hacia una mayor utilización de contratos de suministro de largo plazo acordados libremente entre los agentes.

Respecto a la flexibilización de precios, la experiencia en California muestra que es fundamental que los consumidores tengan los incentivos adecuados para reducir sus consumos en momentos de reducida capacidad de generación. Esto permite mitigar problemas de poder de mercado, ya que las firmas se enfrentan a una curva de demanda más elástica. Existen distintas propuestas de flexibilización de precios que consisten en traspasar, total o parcialmente, los precios del mercado mayorista al consumidor final (Borenstein, 2001; y Montero y Rudnick, 2001). Dependiendo de las capacidades de medición y control a nivel de consumidor final, la flexibilización puede variar desde ajustes mensuales en los precios hasta una tarificación en tiempo real (o tarificación horaria). La tecnología para implementar la tarificación en tiempo real está disponible y se estima económicamente conveniente en grandes y medianos consumidores (Borenstein,

2001). Es posible que para los consumidores residenciales la tarificación horaria tenga que esperar hasta que los costos de medición caigan aún más. En el intertanto, se puede utilizar un sistema de precios que se ajusten mensualmente⁸.

La flexibilización de precios pareciera tener un importante costo político en la medida que los consumidores finales pueden no estar dispuestos a enfrentar la variabilidad y los riesgos que ello implique. Ciertamente que la flexibilización y estabilidad de precios son políticas incompatibles, pero no así la flexibilización de los precios y la estabilidad en la cuenta mensual. En rigor, los clientes finales están preocupados de la estabilidad de sus cuentas mensuales y no de la variación horaria del precio. Una forma de estabilizar las cuentas mensuales de los consumidores es ofreciendo planes de pago. Borenstein (2001) diseña un mecanismo simple en que el consumidor observa el costo real de la generación sin estar sujeto a una volatilidad en sus cuentas. Naturalmente, algunos consumidores van a preferir la estabilidad de precios y van a querer contratar precios estables por un largo período de tiempo. Pero también existirán otros que van a preferir planes de pago mensual estables con precios variables.

La mayor flexibilidad de precios, junto a contratos de suministro de largo plazo, como una forma en la que tanto consumidores como oferentes pueden suavizar las variaciones de precio en el mercado spot debieran ser elementos esenciales del funcionamiento de un mercado eléctrico desregulado.

La libre contratación entre los agentes requiere de un mercado más profundo que el actualmente existente. Colaboraría en este sentido, la ampliación del mercado de clientes libres al rebajar el límite de 2 MW de demanda. Mientras mayor sea el número de agentes que puedan contratar en el mercado a precio no regulado, más profundo y activo será ese mercado. Bajo esta concepción de mercado, basada en contratos y en una Bolsa de Energía, no parece necesario mantener el precio de nudo, calculado por la CNE para los clientes regulados. Lo que se observa en prácticamente todos los mercados organizados de energía en el mundo son alguna forma de precios techo, que restringen el grado posible de ejercicio de poder de mercado. El tema es determinar cuál es el precio techo adecuado debido a que es bien sabido que bajo condiciones de información asimétrica, exis-

⁸ Dentro de la flexibilización de precios también se ha propuesto compensar a los consumidores por reducción de consumo cuando la capacidad del sistema es insuficiente (Chumacero *et al.*, 2000). La gran diferencia con la propuesta anterior, es que esta última requiere estimación de la línea base de consumo y sólo actúa cuando los precios suben.

te un dilema entre incentivos a la eficiencia y transferencia de renta a la firma.

Otra medida para profundizar el mercado eléctrico es la introducción de un nuevo agente al mercado, como son los comercializadores. Esto sería una modificación importante con respecto a lo que existe en la actualidad en que los clientes libres sólo pueden comprar energía a generadores o distribuidores, dándose el caso de que a menudo los generadores no desean competir con los distribuidores porque éstos representan un mercado atractivo que no les conviene perder en términos del volumen que representan y del precio estabilizado (precio de nudo) al que compran.

Consecuentemente, los grandes usuarios ubicados en la red de un distribuidor carecen a menudo de alternativas reales para negociar, si no es con el propio distribuidor. La existencia de comercializadores abre la posibilidad para que los consumidores puedan elegir a quién le compran su suministro, lo que aumentaría la competencia con el consecuente beneficio para los consumidores. Sin embargo, hay autores que han planteado que lo realmente importante no es que exista competencia entre comercializadores, sino que exista una manera en que los consumidores puedan acceder directamente al mercado mayorista y beneficiarse de la competencia que existe en el mercado de la generación. Joskow (2000), en particular, plantea que los comercializadores significarán costos adicionales al sistema, los cuales sólo se justifican si proveen a los consumidores servicios de valor agregado por sobre lo que el consumidor puede obtener comprando directamente en el mercado mayorista⁹.

Para que puedan existir los comercializadores y para que los consumidores puedan acceder al mercado mayorista es necesario establecer la distinción entre el rol de transportista que tiene el distribuidor de su rol de comercializador y establecer peajes de distribución para remunerar al distribuidor por el uso de su red. Una manera de hacerlo es usando los valores agregados de distribución que determine la CNE para cada área típica de distribución. Tal como se indicó más arriba, el perfeccionamiento de este sistema tiene por objeto asegurar a las generadoras y comercializadoras el acceso a las redes de distribución, lo que a su vez fortalece la facultad de los medianos y grandes clientes para contratar el suministro de energía directamente con cualquiera de ellos y permite al distribuidor cobrar por el uso de su red.

⁹ Este tema ha sido bien polémico. Ver por ejemplo, la respuesta de Littlechild (2000).

Este aspecto es muy importante también por los desarrollos tecnológicos recientes que se están dando en electricidad con la aparición de los llamados Sistemas de Generación Distribuidos, que abren la posibilidad de generar con plantas pequeñas, ubicadas cerca de los centros de consumo y que pueden conectarse directamente a las redes de distribución existentes o crear sus propias microrredes que compitan con las opciones hoy existentes para los consumidores (*The Economist*, 5 de Agosto de 2000).

Este último desarrollo tecnológico sirve para aumentar la desafiabilidad de los mercados eléctricos, que es un punto central que ayuda a tener un mayor grado de competencia. Asimismo, ayuda a este mismo fin lo que se pueda hacer respecto a la interconexión de redes, el SIC con el SING o con Argentina, y la reducción y simplificación de los procedimientos para la aprobación de los proyectos de generación.

Tal como se mencionó en el diagnóstico, respecto a las restricciones a la integración vertical entre transmisión y generación, no hay una opinión única. Sin embargo, creemos que no es conveniente establecer en una ley sectorial, límites a la propiedad. La experiencia en otros sectores ha mostrado que estos límites tan precisos, para los cuales en general no hay una justificación teórica, rigidizan innecesariamente el sector. Una alternativa, a mi juicio superior, sobre todo si se modifica la institucionalidad antimonopolios, es utilizar la legislación general antimonopolios en caso de ser necesario.

Por último, es necesario avanzar hacia una mayor flexibilización para que los consumidores estén conscientes de las variaciones de precios en tiempo real. Sólo de este modo recibirán las señales apropiadas y tendrán los incentivos necesarios para variar sus decisiones de consumo.

III. SECTOR TELECOMUNICACIONES

El sector de las telecomunicaciones es un sector en que el desarrollo tecnológico ocurre a velocidades vertiginosas que hacen que la regulación en este sector sea frecuentemente superada por los hechos. Esto genera una situación en que los reguladores sectoriales deben ir reaccionando frente a casos y hechos que no estaban previstos por la regulación.

Los distintos subsectores en telecomunicaciones, pero particularmente la telefonía fija, han experimentado un fuerte cambio en la situación del mercado desde una estructura que estaba caracterizada como un monopolio natural hacia una con mayores y crecientes posibilidades de competencia.

Entre los avances tecnológicos más significativos para que se genere una competencia efectiva en telefonía fija están aquellos que permiten el acceso directo a los consumidores finales por medios alternativos al tradicional par de cobre de la compañía de telefonía local. Uno de ellos es a través de medios de transmisión inalámbricos *wireless*, los que requieren como insumo esencial frecuencias en el espectro radioeléctrico. La otra alternativa proviene de las redes de televisión por cable, las cuales pueden convertirse en redes bidireccionales para la prestación de servicios de voz y datos.

Además, han surgido servicios, como por ejemplo la telefonía móvil, cuyas redes pueden llegar a constituir otra forma de acceso a los clientes finales¹⁰. La utilidad de toda red depende del número de puntos que sea capaz de unir. En general, para que un nuevo servicio tenga aceptación, debe estar conectado con los servicios ya existentes. Es aquí donde cobra fundamental importancia los aspectos relacionados con la interconexión de las redes (tarifas de acceso, puntos de acceso, condiciones de acceso, calidad de servicio, etc.).

Por otra parte, los desarrollos tecnológicos han ido permitiendo que las diferentes plataformas de red puedan transportar y proveer esencialmente los mismos servicios, rompiéndose el vínculo tradicional que existía entre los medios físicos y los servicios provistos por ellos.

En ese contexto, la regulación debe enfrentar importantes desafíos con fin de que la competencia, que ha ido surgiendo en el sector, aumente y se fortalezca para el beneficio de los consumidores. Dos temas de relevancia en esa dirección son la asignación del espectro radioléctrico y el de acceso e interconexión de redes.

El espectro es un recurso escaso esencial para los servicios móviles e inalámbricos. El acceso e interconexión es fundamental para que cualquier usuario pueda comunicarse con otro usuario y que los proveedores de servicios también puedan acceder a ese usuario en condiciones no discriminatorias y justas.

III.1 Asignación de frecuencias para telefonía móvil

El año pasado, diversos países en Europa (Inglaterra, Francia, Alemania, Holanda e Italia) y también Estados Unidos (que recientemente ven-

¹⁰ De acuerdo a datos de Subtel, el número de usuarios de telefonía móvil llegó a 3.401.525 y el número de líneas de telefonía fija en servicio alcanzó a las 3.365.039 durante el 2000.

dió una porción de espectro, la primera en cuatro años que han realizado) efectuaron licitaciones para asignar porciones disponibles de espectro para servicios de telefonía móvil (*The Economist*, 6 de mayo y 28 de octubre de 2000; Klemperer, 2000). En Chile la Subtel (Subsecretaría de Telecomunicaciones) se encuentra en proceso de licitar 30 Mhz también para telefonía móvil.

Mientras en algunos de estos países la asignación de frecuencias se realiza a la mejor oferta, en la forma de una licitación, es decir, a quien ofrece más dinero, como en el caso de EE.UU., Inglaterra y Alemania, otros han preferido lo que se ha llamado en la literatura un *beauty contest*, según el cual los operadores de las licencias de telefonía móvil se eligen según el proyecto que presentan y su habilidad para ofrecer una red segura y confiable y ciertos niveles de cobertura.

Es importante aprender de las experiencias de otros países y de la experiencia recogida de las anteriores licitaciones de espectro para telefonía móvil realizadas en nuestro país a fin de no repetir errores que se han cometido en el pasado.

Hacia fines de 1988 la Subtel otorgó a cuatro empresas las concesiones en 800 MHz. para telefonía móvil. La asignación de dos frecuencias nacionales, sin embargo, se subdividió en cuatro: CTC Celular quedó en las regiones V, XI, XII y Metropolitana; Bell South en las Regiones V y Metropolitana; Telecom en las Regiones I a IV y VI a X y VTR, además de las regiones abarcadas por Telecom, en las regiones XI y XII.

El hecho de que las concesiones en la banda de 800 MHz hayan sido otorgadas regionalmente no aumentó la competencia e indujo a la formación de alianzas comerciales. Así, hacia fines de 1997, CTC Celular y VTR firmaron un acuerdo comercial, que posteriormente llevó a la fusión de ambas, y a través del cual se creó Startel, la que consiguió cobertura nacional. Este cambio aumentó la concentración de la telefonía móvil sólo en las regiones XI y XII; en ellas, sin embargo, Startel debió liberar una de las dos concesiones que quedaron a su disposición

En noviembre de 1995 la Subtel llamó a concurso público para asignar tres concesiones nacionales de telefonía en la banda de 1900 MHz para operar el sistema móvil PCS,. El proceso de licitación, así como el inicio de la operación del sistema PCS iniciado en marzo de 1998, fue cuestionado en diversas instancias¹¹.

¹¹ Para una descripción más detallada ver Paredes y Sánchez (1999).

Las bases del concurso público para las concesiones de la frecuencia de 1900 MHz, consideran aspectos técnicos, pero sin duda son los aspectos económicos los que las distinguen. El punto económico central de las bases es el criterio de asignación de las concesiones, el que si bien se denomina “proyecto técnico”, es fundamentalmente de cobertura. En él se detallan las instalaciones y operación de la concesión, pero es el tipo y zona de servicio y los plazos de ejecución y de puesta en servicio los que se ponderan más significativamente. En términos simples, las bases privilegiaron fundamentalmente cobertura y rapidez.

Podría pensarse que el esquema de asignación usado en Chile tiene cierta equivalencia a una licitación en base a la menor tarifa cobrada a los consumidores. Ello, sin embargo, no es así y es muy improbable que, como criterio, haya sido el que estuvo detrás del diseño de las bases. En efecto, una equivalencia entre mayor tráfico y menor precio es válida, pero mayor tráfico no está asociado a cobertura geográfica, sino a demanda. La demanda varía muy fuertemente en Chile a través de sus distintas regiones y zonas dentro de una misma región y los criterios de ponderación que se dieron en las propuestas dependieron de la población y no de la demanda. Con ello, el perfil socialmente óptimo de la inversión y de las tarifas no es necesariamente óptimo desde el punto de vista social. Por un lado, la inversión se adelanta y en base a una concepción de no discriminación contenida en la Ley de Telecomunicaciones, se generan subsidios cruzados entre áreas.

Además, tal como se argumenta en Paredes y Sánchez (2000), existe el problema de que el haber licitado en función de la cobertura indujo a la renegociación por dos vías: la presión por extender plazos y modificar los proyectos originales según se hizo la adjudicación; y en segundo lugar, a través de presiones para introducir cambios en la legislación que permitan un mejor posicionamiento de las empresas concesionarias de PCS. Esto limita la calidad y credibilidad del contrato y no ayuda a fomentar mayor competencia en el sector.

No hay que perder de vista que el objetivo principal de una licitación de espectro debiera ser la eficiencia económica, es decir, lograr asignar el recurso escaso, que es el espectro, de manera de maximizar la suma del excedente del consumidor más el excedente del productor. Objetivo secundario debiera ser el recaudar ingresos para el Gobierno. Sin embargo un problema que surge es que los consumidores no participan directamente en las licitaciones, de manera que la forma de considerarlo es creando suficiente competencia en el mercado. La razón es que sabemos de la teoría microeconómica que el excedente del consumidor y la eficiencia en ge-

neral crecen al aumentar los niveles de competencia. Luego, la licitación puede adoptar como un objetivo que se acerca al original el fomentar al máximo la competencia y la entrada de firmas viables económicamente al mercado. Esto se puede hacer mediante el diseño cuidadoso de las bases de licitación, lo cual no es un tema simple y merece cuidadoso estudio.

III.2 Acceso e interconexión de redes

Una de las características centrales de las telecomunicaciones es que para poder obtener los beneficios de la competencia y de las externalidades de red, las diversas redes (existentes y entrantes) deben interconectarse. Debido a que, en general, los operadores que están activos en la industria no tienen los incentivos adecuados para permitir el acceso a sus redes a nuevos operadores, la interconexión debe ser regulada tanto en términos económicos como técnicos. Esto implica que la regulación debe establecer los cargos de acceso que los entrantes deben pagar a los propietarios de la red existente por su uso y también las condiciones técnicas bajo las cuales se hacen esas interconexiones. El mercado de las telecomunicaciones no podrá ser verdaderamente competitivo si no existen las condiciones económicas y técnicas de interconexión que induzcan decisiones eficientes de inversión y producción tanto para los entrantes como para los operadores activos.

En el caso chileno, el mercado de las telecomunicaciones se caracteriza por la existencia de una empresa que continúa siendo dominante en telefonía básica, y que tiene la capacidad de prestar una multiplicidad de servicios de telecomunicaciones. En efecto, la principal compañía de telefonía básica (Telefónica CTC Chile), tiene una participación de mercado en telefonía fija local cercana al 85% de las líneas. Debido a que todos los operadores de telecomunicaciones (de telefonía fija local, móvil y de larga distancia) dependen de la red de telefonía fija de CTC, ya que la mayor parte del tráfico que ellos comercializan se origina o termina en esa red, la empresa dominante posee un insumo esencial para que el resto de las operadoras pueda prestar sus servicios.

Dada esta característica actual del mercado, la fijación de las tarifas y los términos y condiciones en que se da la interconexión es crucial. La regulación chilena estableció en la Ley de 1982, la obligatoriedad de interconexión bajo los estándares técnicos que la Subtel determinara, para todas las firmas participantes en el mercado. Sin embargo, desde esa fecha hasta 1994, hubo una significativa cantidad de litigios y reclamaciones ante las

comisiones antimonopolios¹². Las reformas a la ley introducidas en 1994, introdujeron procedimientos y normas más detalladas respecto a la interconexión de redes, lo que mejoró sustantivamente la posición negociadora de las empresas entrantes y redujo las disputas y los juicios relacionados con la interconexión. Las normas más significativas que se introdujeron fueron: a) que se aplican a todos los operadores de telefonía; b) se definieron los puntos de terminación de red para las interconexiones y c) se estableció que los servicios provistos a través de las interconexiones y los servicios que las compañías telefónicas proveen a otros portadores, están sujetos a regulación tarifaria. Entre los servicios que se pueden prestar a través de la interconexión de redes de dos compañías de telecomunicaciones están, por ejemplo, los de facturación, medición y tasación de llamadas.

Posteriormente, en septiembre de 1995, la Subtel estableció un procedimiento detallado y plazos (tres meses) para aceptar las interconexiones telefónicas. Estas normas hacen que en la actualidad sea difícil para los propietarios de red existentes, negar, demorar o cobrar de manera excesiva por las interconexiones (Díaz y Soto, 2000).

Donde han persistido problemas es en la fijación de los cargos de acceso, los que de acuerdo a la ley se deben hacer de acuerdo a un modelo de empresa eficiente. Diferentes autores han identificado serios problemas en la manera en que se determinan las tarifas de acceso¹³.

A la luz de esos problemas y de la necesidad de que se desarrolle adecuadamente la competencia, los cargos de acceso deben ser estudiados y probablemente sea necesario redefinir los procedimientos y los modelos conceptuales que los sustentan. Sin embargo, esto no es tarea fácil. De hecho, el tema de la determinación de cargos de acceso eficientes es una preocupación permanente de los reguladores en EE.UU y Europa (ver Valetti y Estache, 1998; y Valetti, 1998). Hay también bastante discusión académica al respecto. Las alternativas metodológicas van desde la “Regla ECPR” (*Efficiente Component Pricing Rule*) de Baumol y Willig hasta la regla de Ramsey, pasando por reglas contables¹⁴. Sin embargo, su importancia hace necesaria una revisión y replanteamiento de este tema.

¹² Ver Díaz y Soto (2000) para una síntesis histórica de las presentaciones ante las comisiones antimonopolios relacionadas con problemas de interconexión.

¹³ Ver, por ejemplo, San Martín y Fuentes (2000) y Díaz y Soto (2000).

¹⁴ Ver, Laffont y Tirole (2000) para una discusión detallada de las distintas reglas de tarificación de cargos de acceso.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

A lo largo de este capítulo hemos analizado una serie de aspectos relativos a los marcos regulatorios vigentes y algunas reformas que han estado en la discusión pública, de los sectores electricidad y telecomunicaciones. El análisis y las propuestas que de él se derivan, han tenido como objetivo buscar reformas regulatorias que promuevan la competencia y que sus beneficios se transfieran a los consumidores. A modo de conclusión presentamos un resumen de las principales modificaciones propuestas.

	Tipo de Reforma		
	Legal	Reglamentaria	Gestión
Reforma Propuesta Sector eléctrico			
Modificar la actual institucionalidad de los CDEC	√		
Flexibilizar los precios que enfrenta el consumidor final	√		
Promover la suscripción de contratos de suministro de largo plazo			√
Rebajar el límite que define el mercado de clientes libres	√		
Fijar cargos de acceso por el uso de la red de distribución	√	√	
Interconexión SIC-SING y con Argentina			√
Reforma Propuesta Sector Telecomunicaciones			
Modificar el mecanismo de asignación del espectro radioeléctrico	√		
Estudiar y redefinir los cargos de acceso	√		√

Referencias Bibliográficas

- Armstrong, Mark, Cowan, Simon and Vickers, John (1994), "Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience", MIT Press.
- Barker, Jr. James, Bernard Tenenbaum, Fiona Woolf (1997) "Governance and Regulation of Power Pools and System Operators, An International comparison", *World Bank Technical Paper N° 382*.
- Borenstein, Severin (2001), "The Trouble with Electricity Markets (and Some Solutions)", Power, PWP-081, January.
- _____ (1999), "Understanding Competitive Pricing and Market Power in Wholesale Electricity Markets", Power, PWP-067, August.
- _____, James Bushnell (2000), "Electricity Restructuring: Deregulation or Reregulation?", Power, PWP-074, February.
- _____, James Bushnell, and Frank Wolak (1999), "Diagnosing Market Power in California's Deregulated Wholesale Electricity Market", Power, PWP-064 July.
- Carlsson, Lennart (1999), "International Power Trade-The Nordic Power Pool", Public Policy for the Private sector, January.
- Comisión Nacional de Energía, Ministerio de Economía (2000), Anteproyecto, Ley General de Servicios Eléctricos, Documento para la Discusión Pública, Septiembre.
- Chumacero, Rómulo, Ricardo Paredes, José Miguel Sánchez, (2000) "Regulación para Crisis de Abastecimiento: Lecciones del Racionamiento Eléctrico en Chile", *Cuadernos de Economía*, Año 37, N° 111, pp. 323-338 agosto.
- Díaz, Carlos, Alexander Galetovic y Raimundo Soto (2000), "La Crisis Eléctrica de 1998-1999: causas, consecuencias y lecciones", *Estudios Públicos*.
- _____ y Raimundo Soto (2000), "Open-Access Issues in the Chilean Telecommunications and Electricity Sectors", January, mimeo, BID.
- Jehiel, Phillipe and Moldovanu, Benny (2000), "A Critique of the Planned Rules for the German UMTS/IMT 2000 License auction" Draft, March.
- Joskow, Paul (2000a), "Deregulation and Regulatory Reform in the U.S. Electric Power Sector", Discussion Draft, February.
- _____ (2000b), "Why Do We Need Electricity Retailers? Or Can You Get it Cheaper Wholesale?", Paper February 13.
- _____ (2000c), "Electricity Markets and Vertical Integration", MIT, July 14.
- Klemperer Paul (2000), "What Really Matters in Auction Design", Draft July.
- _____ (2000), "Why Every Economist Should Learn Some Auction Theory", Draft, July.
- Laffont, Jean-Jaques, and Tirole, Jan (2000), "Competition in Telecommunications", MIT Press.
- Littlechild, Stephen (2000), "Why we need electricity retailers: A Reply to Joskow on wholesale spot price pass-through", August, mimeo, Cambridge.

- Montero, Juan Pablo y Hugh Rudnick (2001), "Precios Eléctricos Flexibles", *Cuadernos de Economía*, Abril.
- _____ y Sánchez, José Miguel (2001), "Crisis Eléctrica en California: Algunas lecciones para Chile", Marzo, mimeo, PUC.
- Newbery David M. (2000), *Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities*, The MIT Press Cambridge, Massachusetts London, England.
- Paredes, Ricardo (2000), "Regulación Económica en Chile: la Opción por un Enfoque No-Estructural", capítulo 5 en *La Transformación Económica de Chile*, Centro de Estudios Públicos.
- _____ y Sánchez, José Miguel (2000), "Concesiones de Infraestructura en Chile: Diseño, Bienestar y Renegociación", mimeo.
- Rudnick, Hugh (1998), "Competitive Markets in Electricity Supply: Assessment of The South American Experience", *Revista ABANTE*, Vol. 1, N° 2, pp. 189-211, Octubre.
- San Martín, Gregorio y Fuentes, Fernando (2000), "Problemas Económicos en la Regulación de las Telecomunicaciones", capítulo 5 en *Experiencias Regulatorias de una Década: Balance y Propuestas para el Futuro*, Ministerio de Economía.
- Sánchez, José Miguel y Sanhueza, Ricardo (2000), "Autonomía y Regulación en el Sector Sanitario Chileno", *Estudios Públicos*, N° 77, Verano.
- Von der Fehr, Nils-Henrik, David Harbord (1998), "Competition in Electricity Spot Markets Economic Theory and International Experience", Draft February.
- Valetti, Tommaso (1998), "The Practice of Access Pricing: Telecommunications in The United Kingdom", World Bank Institute, Marzo.
- _____ y Estache, Antonio (1998), "The Theory of Access Pricing: An Overview for Infrastructure Regulators", World Bank Institute, Marzo.
- Wolfram, Catherine D. (1999a), "Electricity Markets: Should the Rest of the World Adopt the UK Reforms?", Draft fall, 1999.
- _____ (1999b), "Measuring Duopoly Power in the British Electricity Spot Market", *The American Economic Review*, September.





Capítulo 8
Gestión Ambiental: ¿Cómo Avanzar?

Gabriel Del Fávero

Abogado, Universidad Católica de Chile. Postgrado en Filosofía del Derecho,
Universidad de Roma; y en Ciencia Política, Universidad Católica de Chile.
Investigador asociado del Centro de Estudios Públicos.

Email: *gdelfavero@jdf.cl*

Ricardo Katz

Ingeniero Civil Universidad de Chile.
Master en Ciencias Universidad de Texas, San Antonio.
Investigador asociado del Centro de Estudios Públicos.

Email: *rkatz@gac.cl*

I. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se presenta una propuesta de los aspectos de gestión ambiental pública que deben ser enfrentados para avanzar eficiente y eficazmente en el mejoramiento de la calidad del medio ambiente, considerando la escasez de recursos de nuestro país.

A partir de la definición de medio ambiente y siguiendo con un análisis de los actuales instrumentos de gestión ambiental existentes, y las deficiencias que presentan, sea debido a la forma de aplicación de los instrumentos o por insuficiencias de la legislación o reglamentación, y señalando aspectos que aún no se han regulado e ideas acerca de cómo mejorar la institucionalidad ambiental a nivel regional, el capítulo plantea soluciones para abordar cada uno de los referidos problemas.

Como conclusión se puede adelantar que adoptar cualquiera de las soluciones indicadas más adelante, pasa por la existencia de una voluntad política superior que desee realmente introducir los cambios de hábitos, de gestión y de regulaciones que son indispensables para dar un vuelco sustantivo a la forma de hacer gestión ambiental en el país.

La experiencia a la fecha parece indicar que la promulgación de la Ley de Bases del Medio Ambiente (Ley N° 19.300), en 1994, obedeció a un conjunto de factores especiales que se dio en esa época en el sentido de ser un período de transición a un sistema democrático, la conciencia de la existencia de problemas en el ámbito ambiental y la inevitabilidad de la generación de regulaciones, en los sectores empresariales y políticos.

En la actualidad la legislación ambiental ha mostrado la capacidad de abordar los problemas, y de entregar herramientas para generar un marco de estabilidad regulatoria. Esto redundó en que las iniciativas tendientes a mejorar el sistema público de gestión ambiental carecen del impulso, y urgencia percibidos originalmente. Lo anterior no quiere decir, como se muestra adelante, que no sea necesario cambiar, mejorar o desarrollar nuevos instrumentos de gestión ambiental pública, sino que los esfuerzos para lograrlo son mayores y los beneficios menores.

Los factores antes indicados, sumados a la política de consensos sociales y económicos que el gobierno del Presidente Patricio Aylwin perseguía y a una excepcional voluntad de cooperación del sector privado, permitieron el logro de una legislación ambiental razonable.

Los elementos referidos hoy no están presentes dado que el sector público es escéptico respecto de una gestión ambiental que no esté basada en órdenes y controles, demostrando una marcada hostilidad al uso de instrumentos económicos que incentiven la creatividad del sector privado. A

su vez, este último ha optado por atribuir a la legislación ambiental la creación de obstáculos burocráticos a los proyectos de inversión, negando todo efecto positivo a la gestión ambiental realizada a la fecha, adoptando una actitud más confrontacional frente al tema.

Es evidente que es necesario superar ese estado de cosas y que tanto el sector público como el privado debieran retomar la idea de los acuerdos para progresar en la materia. Para tales efectos se requiere reconocer que el uso de instrumentos económicos es indispensable y que la protección ambiental es un imperativo que no puede ser ignorado o minimizado en una sociedad moderna y desarrollada. En este sentido deben entenderse las proposiciones contenidas en este capítulo.

II. REDEFINICIÓN DE MEDIO AMBIENTE

La Ley N° 19.300, sobre Bases del Medio Ambiente, define “Medio Ambiente” como “el sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones” (artículo 2°, letra II).

Esta conceptualización de “medio ambiente” no cumple un objetivo básico de toda definición legal, esto es, que tome una realidad dada y la define para los efectos de la aplicación de normas legales, haciéndola “operativa” desde el punto de vista jurídico. La definición contenida en la ley es de tal amplitud que define la “cosa” tal cual es en la realidad, y por lo mismo, *todo* es medio ambiente. Esto incide en lo que debe entenderse por “legislación ambiental”, confiriéndole la misma amplitud antes descrita, dado que es toda norma jurídica que regule cualquier aspecto contenido en la actual definición. De ahí que el repertorio de legislación ambiental elaborado por Conama (Comisión Nacional de Medio Ambiente) contenga referencias a más de 2.000 normas.

Esta situación permite que las instituciones que aplican o interpretan estas normas –por ejemplo, la autoridad administrativa o los tribunales de justicia–, cuenten con amplio margen para establecer lo que es medio ambiente o un componente del mismo. Ello por sí mismo no es negativo si llevara a una interpretación coherente y uniforme de los conceptos involucrados, de manera que a través de la jurisprudencia administrativa o judicial se expliciten las obligaciones de carácter ambiental. Lo positivo de una solución de esta naturaleza es que permitiría una evolución de los concep-

tos acorde con el desarrollo de las disciplinas científicas asociadas y a la emergencia de nuevos problemas ambientales.

En la práctica, a la autoridad administrativa en nuestro país le acomoda la generalidad, pues permite a la autoridad de turno interpretarla y aplicarla discrecionalmente, o incluso arbitrariamente, sin posibilidad de ejercer un control efectivo posterior.

Por su parte, la dificultad para el desarrollo de una jurisprudencia judicial radica en la complejidad técnica de los temas, en la falta de preparación de los tribunales y en el dinamismo propio de los problemas ambientales.

Lo expuesto hace que la gestión ambiental, tanto pública como privada, termine siendo de extrema complejidad. Las distintas competencias de los órganos públicos, la superposición de facultades, la dispersión de la legislación, las diferentes épocas en que se han elaborado y otros aspectos, implican una fuerte inseguridad respecto a cuáles son las obligaciones vigentes, los órganos competentes y los derechos y deberes que emanan para la ciudadanía. Esto atenta contra la eficacia de las normas, dificulta la fiscalización, deja vacíos que favorecen a los incumplidores y abre espacios a la arbitrariedad, generando peligros de corrupción.

Por las razones anteriores es necesario definir nuevamente, esta vez en términos operativos, lo que se entiende por medio ambiente en la legislación chilena.

Así, por ejemplo, en el Acuerdo Complementario de Cooperación Ambiental del NAFTA y en el TLC suscrito con Canadá, el término “legislación ambiental” tiene implícita una definición de medio ambiente más operativa y práctica. Se define “legislación ambiental” como toda norma contenida en cualquier cuerpo normativo (ley en sentido amplio, o reglamentos o regulaciones administrativas), que tenga por objeto principal la protección del medio ambiente o la prevención de un peligro contra la vida o salud humana, cuando dichos objetivos sean perseguidos a través de *normas que se refieran a contaminantes ambientales, a productos o desechos peligrosos o tóxicos, a la flora y fauna silvestres y las áreas naturales protegidas*, que rijan en el territorio del Estado-parte. Por ende, excluye expresamente del concepto de medio ambiente y, por lo tanto, de la legislación derivada las normas sobre seguridad e higiene de los trabajadores, sobre recolección, extracción o explotación de recursos naturales con fines comerciales y aquellas sobre recolección o extracción de recursos naturales con propósitos de subsistencia o por poblaciones indígenas.

Haciendo una comparación con lo que ocurre en nuestro país, los temas antes mencionados y otros similares, tales como protección de et-

nias, turismo, arqueología y otros debieran ser excluidos del concepto de medio ambiente en Chile, manteniéndolos en la órbita de los organismos especializados.

Consistente con lo anterior, y con las prácticas de países desarrollados, existe la necesidad de acotar el problema a dimensiones manejables, definiendo medio ambiente de un modo más restringido, y sobre esa base establecer un concepto y un inventario de legislación ambiental, armónico, que serviría de principio orientador de la reorganización de las atribuciones de diversos servicios públicos, contribuyendo a la modernización del Estado.

De esta forma la gestión ambiental pública y privada se podría concentrar en los aspectos esenciales del tema ambiental, dejando para las autoridades competentes otras áreas como la arqueológica, la indígena, la seguridad laboral, la reglas de explotación comercial u otras. Piénsese en la Conadi, Consejo de Monumentos Nacionales, Dirección del Trabajo, CONAF, Sernapesca; Sernageomin, DGA, etc.

Así, por ejemplo, los proyectos de inversión tendrían sus aspectos medioambientales mejor definidos, lo que redundaría en una agilización en la evaluación ambiental de los mismos y en una mejor gestión ambiental pública y privada, cuyos esfuerzos y escasos recursos humanos y financieros se dispersan en la actualidad en frentes muy disímiles.

En consecuencia, la gestión ambiental futura del país pasa por un cambio radical del actual enfoque, demasiado amplio y sobrepuesto con funciones y atribuciones de otros órganos del Estado especializados en determinados temas. Los efectos positivos de una redefinición de lo ambiental se percibirían de inmediato en la gestión del Estado en el marco del SEIA (Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental).

III. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL

La autoridad ambiental, y los ambientalistas, en Chile, nunca han asumido de manera completa que la gestión del medio ambiente es parte de la gestión pública y privada del país y que por lo tanto está inserta en un contexto social y económico dado, que requiere de una coherencia con la gestión de otras áreas del quehacer nacional a cargo de otras autoridades y actores. Del mismo modo el resto de la institucionalidad estatal y el sector empresarial no le atribuyen a la protección ambiental el valor que le corresponde ni menos el que le asigna la autoridad ambiental y el sector privado ambientalista.

Esto lleva a que el tema ambiental de manera consistente es “menospreciado”, tanto por el sector público como por el privado y, por consiguiente, es fuente de conflictos constantes con la autoridad ambiental y los ambientalistas.

La ausencia de un lenguaje común y la resistencia del sector ambiental, público y privado-ambientalista (*i.e.*, las ONG), de aceptar las reglas de un sistema de economía social de mercado, no permite una correcta priorización de los problemas ambientales entre sí ni de éstos respecto de las demás necesidades del país (vivienda, salud, educación, empleo, seguridad y otros), y, por ende, de la correspondiente asignación de recursos.

Una evolución en tal sentido por parte de los sectores ambientalistas es indispensable para dar a la protección ambiental el *status* que le corresponde dentro de los problemas públicos del país. En la actualidad, la Ley N° 19.300 contiene diversos elementos normativos que permitirían una inserción y un “diálogo” de la naturaleza descrita. Su falta de materialización se debe a una ausencia de voluntad política para hacerlo, y de una capacidad de gestión adecuada.

Ante la ausencia de esa voluntad política es necesario modificar la ley o sus reglamentos para forzar el cambio de actitud y hacer explícitas y transparentes las decisiones de las autoridades, permitiendo así su control por parte de la ciudadanía. Por lo anterior, proponemos a continuación modificaciones al sistema de gestión ambiental que apoyen y hagan factible tal inserción.

III.1 Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)

3.1.1. Introducción

Cualquier actividad que afecte al medio ambiente debe internalizar los costos ambientales generados. De esta manera se compatibiliza el ejercicio del derecho de propiedad y el de desarrollar una actividad económica con una adecuada protección del medio ambiente. Al internalizarse los costos ambientales, la “cantidad” de recursos ambientales y productivos que se utilizarán será la adecuada para la sociedad. Para lograr el efecto anteriormente descrito, la Ley N° 19.300 diseñó, entre otros mecanismos, el SEIA.

El SEIA pretendió (y de alguna manera lo ha logrado) que algunos proyectos (por definición, los capaces de producir efectos ambientales), evaluaran su impacto ambiental de manera que incorporaran a su diseño, construcción y operación, las medidas de mitigación, compensación o re-

paración que fueren pertinentes a fin de que, a través de éstos, internalizaran los impactos ambientales que su materialización habría ocasionado.

El SEIA ha estado operando con relativo éxito (comparando su desempeño con los distintos sistemas de evaluación de impacto ambiental a nivel latinoamericano y mundial), sin perjuicio de que la experiencia acumulada ha ido mostrando la necesidad de introducir cambios al marco legal (ley y reglamento) que lo regula. Además de la urgente necesidad de generar indicadores que permitan evaluar el desempeño del sector público en la calificación de los estudios (EIA) o declaraciones (DIA) de impacto ambiental (plazos de calificación, recursos empleados, capacidad de coordinación, entre otros). En este último punto, se requiere crear a nivel gubernamental una mentalidad de servicio al “cliente” en la cual se premie e incentive la eficiencia y se castigue la ineficiencia.

A continuación se presentan aquellos principales aspectos que la experiencia ha mostrado no han cumplido con las expectativas con que fueron diseñados y por lo tanto deben ser revisados, ya sea para su reformulación o eliminación, dado que provocan distorsiones en la operación del sistema:

- los criterios de entrada de proyectos (especialmente los proyectos repetitivos o de pequeña magnitud);
- la pertinencia de realización de un estudio de impacto ambiental (EIA) o declaración de impacto ambiental (DIA);
- los permisos sectoriales y sus requerimientos;
- el seguro ambiental, y
- la ponderación de costos ambientales y económicos.

Algunos de los puntos anteriores pueden solucionarse por vía reglamentaria; otros requerirán de cambios a la ley. A continuación se presentan, de manera resumida, los aspectos de relevancia a ser reformados.

3.1.2 Criterios de entrada de proyectos al SEIA (especialmente los proyectos repetitivos o de pequeña magnitud)

La ley debería modificarse en lo que respecta a la lista de proyectos sometidos al SEIA. Esta modificación debería presentar las siguientes características básicas:

- Un mecanismo que permita introducir tipologías de proyectos que no estaban originalmente consideradas (por ejemplo, proyectos de

instalación de antenas satelitales, observatorios, cables de fibra óptica, puentes y túneles y otros similares).

- Para los proyectos consistentes en modificaciones a instrumentos de planificación urbana (planes reguladores comunales y seccionales), se requiere de un cambio a nivel de ley, que defina específicamente los impactos que deben ser evaluados (por ejemplo: sociales, sobre las costumbres de la población, sobre la plusvalía de las propiedades, sobre el uso de la infraestructura, etc.), y a nivel reglamentario, con una clara definición de la metodología que se debe utilizar a fin de cuantificarlos y evaluarlos.
- Un mecanismo que permita tratar los proyectos repetitivos en un esquema más rápido y de menor costo. Este sistema no requeriría de un cambio en la ley sino de un cambio en la gestión del Estado. Proyectos tales como estaciones de servicio, plantas de tratamiento de residuos industriales líquidos de pequeño tamaño, transporte de sustancias riesgosas por carreteras.
- Por último, la ley debe incluir en el listado de las actividades a evaluar aquellas políticas y planes gubernamentales que por su alcance tienen el potencial de generar impactos ambientales importantes, derivando así hacia una Evaluación Ambiental Estratégica (por ejemplo: política energética, política de desarrollo de infraestructura de transporte, de desarrollo urbano y rural, etc)¹.

3.1.3 Pertinencia de realizar un estudio de impacto ambiental (EIA) o declaración de impacto ambiental (DIA)

La conceptualización del SEIA preveía la utilización de las DIA como el procedimiento ordinario de evaluación ambiental, reservando los EIA a los proyectos de mayor envergadura o con mayor potencial de afectar adversamente el medio ambiente o algún componente ambiental. La diferencia entre DIA y EIA es relevante, porque los plazos y los costos asociados a una u otra vía son totalmente diferentes, y es conveniente tanto para la gestión pública como privada, establecer los parámetros más objetivos posibles a fin de determinar si se debe utilizar un mecanismo de evaluación ambiental u otro. Ello permite, adicionalmente, definir la viabilidad de un proyecto o actividad y los recursos que el Estado necesita para satisfacer esa función pública.

¹ Ver Del Favero, G. y Katz, R., "La evaluación ambiental estratégica (EAE) y su aplicación a políticas, programas y planes", *Estudios Públicos* N° 64, Primavera 1996.

A tales efectos, se deben reestudiar las reglas del artículo 11 de la Ley N° 19.300, y las correspondientes del Reglamento del SEIA, en el sentido de explicitar de mejor manera aquellos efectos, características y circunstancias que obligan a realizar un estudio de impacto ambiental. Los criterios orientadores de esta modificación debieran ser la redefinición de medio ambiente, la aclaración de que los aspectos para los cuales existen normas específicas no requieren de un estudio de impacto ambiental, mencionar expresamente algunos proyectos que por su naturaleza o tamaño siempre deben presentar un EIA y delimitar expresamente las responsabilidades de los proyectos con relación a los impactos provenientes de los insumos y materias primas que utilicen, partiendo de la base que los responsables de tales impactos son quienes los proveen. Asimismo, debiera delimitar la responsabilidad por los efectos ambientales de los productos del proyecto.

Incorporando modificaciones de la índole antes descrita, debiera acotarse el tipo de proyectos que deben realizar un EIA y, además, acotar las materias que debieran ser objeto de análisis del EIA, así como el alcance de las medidas de mitigación, compensación y reparación que el proyecto debiera asumir como obligación ambiental.

Con todo, cabe hacer presente que el sistema actual, aún con sus deficiencias, en general ha tenido los efectos previstos originalmente; esto es, la gran mayoría de los proyectos son evaluados mediante una DIA y sólo los más grandes y menos frecuentes elaboran un EIA.

3.1.4 Los permisos sectoriales y sus requerimientos

Se debe efectuar una revisión de la legislación especial que se refiere a cada uno de los permisos sectoriales con relevancia ambiental, a fin de objetivar los requerimientos particulares que se deben cumplir para la obtención de los permisos, separando la variable ambiental de la específicamente técnica de los mismos y coordinando los procedimientos del SEIA con los de obtención de los permisos en los servicios públicos respectivos. De este modo, se reducirían los espacios de la discrecionalidad administrativa, confiriendo así mayor certeza y seguridad jurídica al SEIA y a todos los actores que intervienen en el sistema (autoridades, proponentes de proyectos, comunidad).

En rigor, solucionar esta situación genera la necesidad de una profunda revisión de la legislación vigente, de una suerte de “reingeniería” de la “permisología”; esto es, un examen exhaustivo de los permisos y autorizaciones involucrados, y lo que no es menor, eventualmente una redistribución de facultades administrativas.

Esto conlleva un problema político de primer orden, pues supone quitar poder a unos y entregarlo a otros, y por naturaleza las autoridades son reacias a perder parcelas de poder. Esta acción está directamente relacionada con la redefinición legal de medio ambiente, la cual debiera servir de marco conceptual a este reordenamiento de atribuciones públicas.

3.1.5 El seguro ambiental

Este instrumento fue concebido como una manera de acelerar el inicio de los proyectos que debían presentar un EIA. La experiencia ha mostrado que la aprobación, por parte de las autoridades, del uso del seguro toma tanto tiempo como la evaluación del EIA, habiéndose perdido por lo tanto la utilidad de usar este instrumento.

Por otra parte, no tiene sentido mantener el seguro limitado a los EIA, cuando por definición las DIA son instrumentos en que se asegura el cumplimiento de normativa y, en consecuencia, con mayor razón debieran poder presentar un seguro que permita el inicio anticipado del proyecto.

Si no se reformula y regula la aplicación del seguro ambiental, más vale derogar explícitamente la posibilidad de su uso para efectos de no crear distorsiones en la presentación de proyectos al sistema.

3.1.6 La ponderación de costos ambientales y económicos

El SEIA está concebido de manera que en la Comisión Regional de Medio Ambiente, Corema (o Conama, según el caso) se ponderen los costos y beneficios, ambientales y de otro tipo. Las Corema pueden por lo tanto rechazar proyectos que, aunque cumplan con toda la normativa ambiental vigente, generen impactos no normados con relación a los efectos, características o circunstancias detalladas en el artículo 11 de la Ley N° 19.300.

Esta posibilidad discrecional de las Corema, que a nuestro juicio es conceptualmente correcta en la medida en que se puedan hacer efectivas en forma correlativa las responsabilidades políticas correspondientes a las consecuencias del ejercicio de tan importante atribución, debiera ser objeto de una discusión política a nivel legislativo. Ello puesto que, con la experiencia existente a la fecha, sería posible por una parte sancionar explícitamente, a nivel de ley, el ámbito donde sería legítimo el accionar de las Corema, y por otra acotar las posibles arbitrariedades que se han presentado.

Desde este punto de vista pareciera fundamental que para evaluar aspectos ambientales no normados y que por lo tanto deben ser calificados políticamente, las Corema o la Conama, en su caso, deban ponderar

explícitamente los costos y beneficios asociados a estos impactos, de manera que las medidas de mitigación, reparación o compensación exigidas puedan ser mejor dimensionadas.

De este modo, se va generando también una “jurisprudencia administrativa” de valoración de los componentes ambientales, que objetiva los requerimientos a que se enfrentan los proyectos de inversión.

III.2 Cambios al Sistema de Generación de Normas de Calidad Ambiental y de Emisión

3.2.1. Generalidades

Las normas o estándares de calidad ambiental (NCA) y de emisión (NE) son reglas que deben ser respetadas por todos aquellos que desarrollan actividades económicas. Constituyen uno de los principales mecanismos a través de los cuales se materializa la política ambiental de un país.

Las NCA, primarias y secundarias, definen un espacio de utilización legítima del medio ambiente y por lo tanto permiten distinguir entre el uso y alteración permitido del medio ambiente de su uso y alteración ilegítimos (“contaminación” del medio ambiente). Las NE son aquellas que establecen la cantidad máxima permitida para un contaminante medida en el efluente de la fuente emisora de un residuo gaseoso, sólido a líquido. Los objetivos del procedimiento de la ley N° 19.300 fueron que las normas de calidad ambiental a ser promulgadas respondieran a un análisis científico (relación causa efecto), consideraran una evaluación económica (de manera que las normas generaran beneficios a la sociedad) y fueran estudiadas y promulgadas de modo transparente, teniendo en cuenta las opiniones y aportes de todos los sectores involucrados, incluida la sociedad civil.

Para el caso de las NE, el procedimiento de generación es muy similar al de las NCA, pero se ha olvidado consistentemente que las NE son un instrumento de gestión ambiental sujeto a la obtención de una calidad ambiental predefinida (o niveles de riesgo aceptables) y no son un fin en sí mismas. Tanto es así, que la ley estipula que deben considerar las condiciones ambientales propias de la zona en que se aplicarán. Sin perjuicio de lo anterior, debe mencionarse que la gran mayoría de los países desarrollados que utilizan NE definen éstas a partir de lo que es conocido como límite de “decencia tecnológico”, sin referencia a la relación de la emisión con la calidad ambiental. Diversos análisis *ex post* de estas acciones han sido consistentes en mostrar que los costos generados son altos con relación a los beneficios logrados.

El procedimiento de dictación de normas ha ido adquiriendo madurez en nuestro país y las partes involucradas han aumentado su grado de participación y aportes al proceso, pero persisten algunas situaciones que deben ser corregidas a distintos niveles. Esto es a nivel de ley, de reglamento y de acciones de gestión de Conama y de los ministerios. A continuación se detallan estas situaciones.

3.2.2 Modificación de procedimiento de generación de programa priorizado de normas de calidad ambiental

Por su naturaleza, las NCA (en particular las NCA primarias) suponen o conllevan la especificación de los riesgos asociados a los valores en que se fijan en tales normas.

Dicho análisis no se hace y, por lo tanto se requiere que el nivel político² (Consejo de Ministros de Conama) defina o por lo menos discuta los niveles de riesgos aceptables que deberían servir de guía para la determinación de normas de calidad ambiental, de manera que las normas, y los estándares que contienen respecto de los elementos regulados, tengan coherencia entre sí.

Además, se requeriría incorporar al procedimiento de generación de normas, etapas y procedimientos específicos que garantizaran que los programas anuales priorizados de normas presentaran coherencia, desde un punto de vista de niveles de protección (riesgo) de los distintos componentes del ambiente, entre las normas a estudiar. Las modificaciones requeridas son:

- *Discusión de niveles de riesgo*

El Consejo de Ministros de Conama debe discutir y dar lineamientos con relación a los niveles de riesgo aceptables, tanto con relación a la protección de la salud humana como con relación a la protección de la naturaleza. Esta discusión y eventual definición es probablemente el acto de política ambiental más trascendente que puede dar el Consejo de Ministros. Por ejemplo, actualmente está en proceso de discusión la norma de material particulado respirable menor a 2.5 micrones, PM2.5. Esta norma con beneficios claros en la protección de la salud ha sido cuestionada en Esta-

² Idealmente ese nivel político debería ser el Poder Legislativo, pero el proceso de dictación de la Ley N° 19.300 mostró que esto no era posible, ya que el mismo rehusó la responsabilidad de definir los niveles de riesgo a los cuales se deberían atener los valores de las normas ambientales.

dos Unidos. Sería importante que el Consejo de Ministros se pronunciara formalmente con relación a si se analizará, y tomará una decisión explícita al respecto, el riesgo por PM2.5 o simplemente “importaremos” el nivel de riesgo y valores norteamericanos³.

Parece políticamente inviable intentar imponer niveles de riesgo (y, por lo tanto, los valores de la norma) inferiores a los aceptados en USA, en razón de consideraciones de carácter económico, aunque sea lo correcto desde un punto de vista de la evaluación social. Una alternativa a lo anterior podría consistir en aceptar los valores norteamericanos y proponer plazos diferidos de cumplimiento, de manera que se puedan absorber de manera gradual los cambios y costos involucrados, sin perjuicio de que existe conciencia de que las decisiones normativas llevan aparejado un nivel importante de incertidumbre científica, razón por la cual no es conveniente incurrir en experimentaciones.

También parece conveniente que las normas de calidad ambientales señalen a partir de qué nivel, un titular de un proyecto de inversión, que emita algunos de los elementos regulados en la NCA, deberá efectuar un Estudio de Impacto Ambiental, a fin de dar cabal aplicabilidad al inciso final del artículo 11 de la Ley N°19.300, que justamente dice relación con el uso de las NCA Y NE vigentes en Chile, para la evaluación del riesgo para la salud de las personas y demás componentes del medio ambiente. Si la norma explicita el nivel a partir del cual comienza a existir un riesgo, sólo aquellos proyectos que estén en ese nivel o en uno superior (pero dentro del estándar de la NCA o NE), deberían efectuar un EIA. Los demás casos sólo una DIA.

- *Análisis técnicos y económicos anterior a la definición de los niveles de la norma (durante discusión de programa priorizado).*

No tiene ningún sentido discutir, a nivel de Consejo de Ministros, un programa priorizado de normas sin contar con información que permita al Consejo realmente otorgar prioridades con algún grado de informa-

³ Es interesante tener en cuenta que durante la discusión normativa del PM2.5 en Estados Unidos, el rango de valores presentado para su consideración al Consejo Consultivo Científico para el Aire Limpio, CASAC, por el personal de EPA, fue de 18 a 65 ug/metros cúbicos para 24 horas y 12.5 a 20 ug/metros cúbicos como promedio anual. La recomendación fue también mantener en paralelo la norma de PM10 en el rango de 40-50 ug/metros cúbicos como concentración anual. Chile no cuenta con norma anual de PM10, ya sea de manera individual o en conjunción con una norma diaria de 150 ug/metros cúbicos, pero permitiendo excedencias múltiples. El valor final para PM2.5 fue de 65 ug/metros cúbicos para 24 horas, y de 15 ug/metros cúbicos como promedio anual.

ción preliminar, o bien mediante criterios de priorización claramente predefinidos y explicitados en forma pública.

A fin de priorizar correctamente se requiere al menos conocer la situación real existente con relación al contaminante propuesto a regular, la cantidad de personas o recursos afectados, la relación causa-efecto existente entre contaminante y niveles ambientales y estimaciones preliminares de los costos y beneficios involucrados⁴. Esto supone un cambio fundamental en la manera en que se lleva a cabo el proceso actual, pero no requeriría de cambio de ley. Bastaría con cambios a niveles reglamentarios e incluso administrativos, ya que no se estaría obviando ninguna de las etapas especificadas en el procedimiento de la Ley N° 19.300. Lo que se pretende con este cambio es que las instituciones involucradas hagan un esfuerzo de presentar proposiciones de priorización avaladas por antecedentes sólidos.

Por último, con el objeto de lograr coherencia entre normas (iguales niveles de riesgo), al momento de definir el programa priorizado de normas, éste se debería estructurar en torno a dos categorías de análisis: (i) el de las normas cuyo objeto es la protección de la salud humana, y (ii) el de las normas secundarias. Para cada una de esas categorías se debería efectuar un análisis de coherencia que permitiera recomendar a Conama el que los niveles de riesgo asociados a las normas de calidad ambiental primarias y secundarias sean consistentes entre ellos.

3.2.3. Dictación de normas de emisión fuera de contexto de objetivos de calidad ambiental

Las normas de emisión, como lo dice su nombre, son limitaciones a la descarga de contaminantes al ambiente. El objeto de limitar estas descargas está dado por la necesidad de lograr una calidad ambiental predefinida. Por lo anterior, estas normas pueden pretender disminuir las emisiones de manera de mejorar la calidad ambiental, o limitar las emisiones de modo que no se supere una cierta calidad ambiental objetivo. En este contexto, las normas de emisión deben cumplir con premisas básicas (la gran mayoría de las cuales no se ha cumplido en los programas que ha llevado a cabo Conama). Estas premisas son:

⁴ En la actualidad el análisis económico se desarrolla una vez que el anteproyecto de norma está formulado, por lo que el análisis no evalúa distintos niveles de riesgo, y menos ayuda a determinar cuál es el nivel apropiado, sino que se limita a evaluar los costos y beneficios derivados de un valor propuesto a partir de los estudios científicos.

- *Las normas de emisión no deben ser dictadas si no existe una calidad ambiental objetivo a lograr*⁵

Esta premisa debería ser materia de modificación de la ley, pero considerando que es posible inferir de las etapas especificadas en el procedimiento de la ley, que las NE deben responder a análisis científicos y técnicos, es factible introducir modificaciones en el reglamento respectivo que forzarán a Conama y a los ministerios a considerar objetivos de calidad ambiental (o niveles de riesgo) explícitos antes de dictar las NE. Esto no se ha cumplido en normas tales como la de emisión de material particulado en el valle del Huasco (no existe una meta de calidad ambiental a lograr); normas de emisión a cursos y cuerpos de agua (de hecho, la norma de emisión precedió a la norma de calidad ambiental que entrará en vigencia en el mes de septiembre del 2001⁶); norma de emisión de olores para la industria de la celulosa; norma de ruido para la locomoción colectiva, entre otras.

- *Las normas de emisión sólo deben ser dictadas para efectos de evitar latencia o eliminar la condición de saturación*

Como se infiere de la ley, las NE son las que establecen la cantidad máxima permitida para un contaminante medida en el efluente de la fuente emisora y deben considerar las características ambientales propias de la zona en que se aplicarán⁷. Estos lineamientos de la ley hacen patente que estas normas son un instrumento ligado al logro de una calidad ambiental (o,

⁵ Este objetivo puede expresarse en términos de riesgo aceptable o por último con relación a normas de referencia internacionales.

⁶ La norma fue publicada el 7 de marzo de 2001. Esta situación implicará que cuando entren en vigor las normas de calidad ambiental para los cursos y cuerpos de agua, existe una posibilidad (de alta probabilidad) de que algunos ríos y lagos estén en condiciones de latencia o saturación. Estas condiciones obligarán a elaborar planes de prevención o descontaminación que harán necesario imponer nuevas normas o cuotas de emisión más estrictas que las normas de emisión actualmente vigentes y, por lo tanto, podrán significar costos adicionales (y que no habrían sido necesarios) a las actividades que emiten efluentes a esos cursos o cuerpos de aguas.

⁷ Esta característica regional de las normas de emisión se ha olvidado. De hecho, las normas de emisión para automóviles son de alcance nacional (igual cosa para las normas de emisión de RILES), sin perjuicio de que no se requieran en la gran mayoría del país. Esta tendencia a que "ley pareja no es dura" ha llevado a que sea difícil imponer normas más estrictas, por ejemplo, en la Región Metropolitana (que obviamente en el caso de contaminación atmosférica lo requiere). Se argumenta que los costos de fiscalización serían altos, lo que podría ser correcto, pero que no ha sido considerado formalmente a la hora de los estudios económicos.

como se ha reiterado, niveles de riesgo aceptables) predeterminada y, por lo tanto, sólo deberían ser utilizadas bajo las premisas de evitar latencias o de eliminar saturación⁸, como complementos o sustitutos de derechos de propiedad, pero no como instrumentos de calidad ambiental *per se*.

Esta situación debería ser objeto de modificación de la ley, de manera que no se permitiera la definición de “derechos” de uso sobre el medio ambiente que no tengan una contraparte ambiental específica.

- *No discriminar entre actividades*

Las NE, dictadas en el contexto de los puntos anteriores, deben ser genéricas y no deben discriminar entre actividades por razones de tecnología o costos. Existe conciencia de que lograr reducciones de emisión tienen costos diferenciales para distintas actividades, pero la discusión sobre el “derecho” a emitir debe darse a un nivel legislativo y no administrativo⁹. Las NE asignan derechos de uso sobre el medio ambiente y sus componentes (aire, que pertenece a todos; aguas, que son bienes nacionales de uso público; fauna silvestre, que son *res nullius*, parques nacionales, reservas fiscales, etc., o bien pertenecen en propiedad a particulares o al Fisco), por lo que esos derechos deben asignarse por ley.

La ley asigna derechos “proporcionalmente iguales”, en lo que respecta a la reducción de emisiones, a las actividades insertas en planes de prevención o descontaminación. Esta misma asignación de derechos debería discutirse en el caso de las NE, ya que no existe ninguna diferencia conceptual en ambos casos (reducción de emisiones para las actividades reguladas). Considerando las implicancias distributivas y sobre derechos de propiedad que una medida de este tipo presenta, obviamente debería ser objeto de modificaciones de la Ley N° 19.300 sobre Bases del Medio Ambiente.

⁸ La definición de latencia (80% de la NCA) es una definición política, por lo que podría ser que fuera rentable socialmente alcanzar niveles distintos. En el caso de saturación (100% de la NCA), se supone que ésta fue dictada considerando los costos y beneficios asociados y por lo tanto la NCA aunque no refleje un óptimo social debería representar, a lo menos, un consenso político.

⁹ Para que estos diferenciales de costos entre actividades pudieran ser “aprovechados”, las NE deberían considerar la posibilidad de asociaciones o transacciones entre emisores, de manera que las reducciones fueran generadas por las actividades que presentaran menores costos de control.

- *Las normas de emisión no deben ser dictadas sin una demostración de que significan mayores beneficios que costos*

Un análisis de las normas de emisión estudiadas a la fecha por Conama¹⁰, muestra que en todos los casos, el análisis económico ha mostrado mayores costos que beneficios o ha resultado en “beneficios no cuantificables”. Esto ha redundado en que la etapa de análisis económico no tenga ninguna importancia en el proceso normativo, ya que se realiza al final del proceso cuando los niveles de la norma, y por lo tanto del riesgo aceptable, ya están definidos.

Lo anterior debe ser corregido por lo menos a nivel de reglamento, si no de ley, y debe considerar los siguientes pasos¹¹:

- a) Cuando las normas de emisión no están insertas en objetivos de calidad ambiental predefinidos y, por lo tanto, constituyen un objetivo ambiental por sí mismas.
En esta situación, el estudio económico debe analizar distintos niveles de NE y las implicancias económicas de éstas, tanto desde el punto de vista de las actividades reguladas como de los costos de fiscalización y beneficios ambientales (calidad ambiental o riesgo resultante) logrados. Este análisis debería al menos poder demostrar (en el contexto de incertidumbre que se desarrollan estas evaluaciones) que hay mayores beneficios que costos. Esta exigencia debería quedar expresada a nivel de ley, considerando las implicancias distributivas y de asignación de derechos que implica.
- b) Cuando las normas de emisión están insertas en objetivos de calidad ambiental predefinidos.
Al estar las NE ligadas a objetivos de calidad ambiental predeterminados, el análisis debe limitarse a demostrar que la solución encontrada es la de mínimo costo; es decir, en vez del estudio de costo beneficio que debe hacerse para el caso anterior, debe realizarse un análisis costo efectividad, ya que los niveles de calidad ambiental ya fueron sujeto de análisis costo beneficio.

¹⁰ Ver *Estudios Públicos* N° 72, Primavera 1998, Del Favero G., y Katz R., “El Sistema de Generación de Normas de Calidad Ambiental y Normas de Emisión”.

¹¹ Existen dos situaciones claramente distintas. Cuando las normas de emisión son dictadas en el marco de un objetivo de calidad ambiental predeterminado y cuando las normas de emisión constituyen un objetivo ambiental en sí mismas. Se presentan los dos escenarios.

3.2.4 Redefinir alcance de normas de referencia

A continuación se presenta un análisis y recomendaciones relacionados con la pertinencia de cómo usar normas de referencia extranjeras en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental en Chile e indicaciones específicas de cómo debería ser su utilización. Debido a la importancia de este tema, algunas recomendaciones son materia de ley y otras de reglamento.

Para determinar cuándo un proyecto debe efectuar un EIA, el artículo 11 de la Ley N°19.300 enumera seis efectos, características o circunstancias que dan lugar a dicha obligación, en el evento de que sean generados o se presenten en un proyecto o actividad. Entre ellas, las dos primeras, las letras a) y b), se refieren a la posibilidad de que un proyecto o actividad genere o presente:

- riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos, o
- efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire.

Para los efectos de evaluar el riesgo indicado en la letra a) o los efectos adversos significativos de la letra b), se debe considerar lo establecido en las normas de calidad ambiental y de emisión vigentes.

Las NCA y las NE vigentes en el país establecen o determinan los niveles de calidad ambiental y, por lo tanto, los niveles de riesgo aceptable, para la salud de las personas, o para la conservación del medio ambiente y la naturaleza. Ello significa que si las consecuencias del proyecto o actividad no vulneran los niveles establecidos en esas normas, el riesgo para la salud de las personas o para los demás componentes del medio ambiente no se producirá o se producirá dentro de un límite establecido como “aceptable”. Como consecuencia de la hipótesis antedicha, el proyecto o actividad sólo deberá presentar una DIA, y no un EIA, en que el proponente asegure que cumplirá con las disposiciones que le son aplicables.

Por otra parte, siempre en relación a los riesgos a la salud de las personas y a los efectos adversos significativos sobre los demás componentes del medio ambiente, el mismo inciso final del artículo 11 dispone, que a falta de NCA o de NE vigentes en el país, la evaluación debe realizarse comparando los niveles de esas emisiones, efluentes y residuos, con aquellos niveles que establecen las normas vigentes en aquellos Estados que señale el reglamento, las cuales se utilizarán como *referencia*.

El hecho de que algún contaminante esté regulado en algún país da motivo para pensar que si ese país cuenta con procedimientos serios para generar su regulación ambiental (lo cual debería ser la razón de que fuera elegido como país de referencia), existe evidencia de que el elemento regulado presenta algún riesgo para la salud o el medio ambiente. Tomando en consideración que el/los (a nuestro juicio, no debería existir más de un país de referencia) países que se elijan como referencia supuestamente cumplen con ese requisito, la sola existencia de normas de calidad ambiental de referencia (NCAR) o de normas de emisión de referencia (NER), implica que el elemento es de riesgo (en los rangos involucrados en las normas de referencia). Por lo tanto, si un proyecto o actividad genera el elemento regulado por la NCAR o NER, debería implicar el desarrollo de una evaluación de impacto ambiental que demostrara que no hay riesgo inaceptable. Esta condición de riesgo es independiente del hecho que se cumpla con la NER (ver discusión anterior sobre normas de emisión fuera de contexto con realidades ambientales), y por lo tanto no debería ser condición suficiente tener que cumplir con la NER, como se muestra a continuación.

La existencia de NER implica desarrollar un EIA que evalúe el riesgo particular del proyecto (emisiones en un contexto geográfico específico) y compararlo con las referencias ambientales que implicaron la dictación de la NER. El resultado podría ser que las emisiones del proyecto podrían ser mayores o menores a la NER.

Consistente con lo anterior, la existencia de una NCAR y el cumplimiento de la misma implicaría el desarrollo de una DIA. Si no se cumple con la NCAR debería desarrollarse un EIA que evaluara el riesgo específico para ese contaminante.

Para el caso de NCAR primarias, se recomienda que sea el Consejo de Ministros el que dicte directrices relativas a la posibilidad de excedencia y bajo qué circunstancias esto puede ser posible. Por la misma razón debe existir un solo país de referencia, ya que de lo contrario las metodologías de medición, la comparación de niveles de riesgo y la consideración de situaciones geográficas distintas, entre otras, generaría grandes distorsiones. Proyectos similares serían evaluados con relación a normas diferentes, lo que no se compadece con lo estipulado en la Ley N° 19.300 con relación a que las NCA primarias deban ser únicas. La regulación de este tema es materia de ley. En el caso de NCAR secundarias, la decisión sobre si el riesgo es aceptable o no, debería ser de la COREMA respectiva dadas las implicancias regionales de la aplicación de esta norma. Esto también es materia de ley.

Las premisas básicas con que se efectúa el análisis que sigue es que las NE, sin una referencia ambiental, son normas sin sentido de eficiencia y carecen de objetivos ambientales eficaces.

La primera premisa se hace extensiva a las situaciones en que existen NER y NCAR, ya que la NER debería responder a condiciones ambientales propias de la zona donde se aplica.

En los eventos indicados se pueden dar las siguientes situaciones hipotéticas, las cuales dan lugar a que el proyecto o actividad se pueda realizar previa presentación de una DIA o elaboración de un EIA, o bien, que no se pueda realizar de plano, lo cual se indica en cada caso. Esto debería quedar claramente especificado en el Reglamento del SEIA.

- a) Existe norma de emisión nacional y norma de calidad ambiental de referencia:
 - a.1 el proyecto cumple con ambas: DIA en la que solamente se compare el proyecto con la NE nacional;
 - a.2 el proyecto no cumple con ninguna: No al proyecto, ya que NE nacional es obligatoria;
 - a.3 el proyecto no cumple con la primera y sí con la segunda: No al proyecto, aunque cabría preguntarse por la idoneidad ambiental de la norma de emisión nacional;
 - a.4 el proyecto cumple con la primera y no con la segunda: DIA, pero subsiste la pregunta de a.3.

- b) Existe norma de emisión de referencia y norma de calidad ambiental nacional:
 - b.1 el proyecto cumple con ambas: DIA, ya que basta cumplir con la NCA nacional. La norma de emisión de referencia no tiene sentido ambiental;
 - b.2 el proyecto no cumple con ninguna: No al proyecto porque no cumple con normativa nacional;
 - b.3 el proyecto no cumple con la primera y sí con la segunda: DIA, ya que la norma de emisión de referencia no tiene sentido ambiental;
 - b.4 el proyecto cumple con la primera y no con la segunda: No al proyecto porque no cumple con normativa nacional.

- c) Existe norma de emisión de referencia y norma de calidad ambiental de referencia:

- c.1 el proyecto cumple con ambas: DIA, en la que lo importante es verificar el cumplimiento de la NCAR;
 - c.2 el proyecto no cumple con ninguna: EIA que evalúe el riesgo para la salud humana ¹² o para los recursos naturales;
 - c.3 el proyecto no cumple con la primera y sí con la segunda: DIA, ya que el cumplimiento de normas de calidad se sobrepone al no cumplimiento de normas de emisión;
 - c.4 el proyecto cumple con la primera y no con la segunda: EIA que demuestre la no existencia de riesgos inaceptables.
- d) Existe norma de emisión de referencia y no de calidad ambiental de referencia:
- d.1 el proyecto cumple con NER: EIA que demuestre la ausencia de riesgo;
 - d.2 el proyecto no cumple con NER: EIA que demuestre la ausencia de riesgo.
- e) No existe norma de emisión de referencia y sí de calidad ambiental de referencia:
- e.1 el proyecto cumple con NCAR: DIA;
 - e.2 el proyecto no cumple con NCAR: EIA que demuestre la ausencia de riesgo para el caso de norma secundaria, o que demuestre la ausencia de riesgo para la salud bajo las directrices del Consejo de Ministros.
- f) No existe norma de emisión ni de calidad ambiental de referencia:

Dado que los elementos, compuestos, sustancias etc., contenidos en las emisiones, efluentes o residuos del proyecto o actividad, no se encuentran normados en el país ni hay normas de referencia respecto de ellos, puede presumirse que no existe riesgo para la salud de las personas ni efectos adversos significativos para los recursos naturales renovables, debido a tales compuestos, elementos o sustancias.

¹² En esta situación no sería posible, en la ausencia de una definición de niveles de riesgo aceptable a nivel nacional, demostrar que el no cumplimiento de normas de calidad ambiental de referencia no constituya un riesgo, ya que todas las normas de calidad ambiental llevan implícito un nivel de riesgo aceptable. Por lo anterior, el uso de normas de referencia internacionales requiere de la definición de niveles de riesgo aceptables en Chile.

Es evidente que la falta de normativa indica que el compuesto no normado es de poca relevancia desde el punto de vista de prioridades a nivel mundial, aunque podría ser un caso específico para nuestro país. En este caso, en consecuencia, el proponente del proyecto o actividad no tendría obligación de elaborar al respecto ni un EIA ni una DIA.

En el evento de que para una determinada sustancia, compuesto, elemento, etc., existan NER y NCAR, la comparación deberá ser efectuada considerando solamente la NCAR. Si se da el caso de que exista sólo norma de emisión de referencia, la evaluación del riesgo y de los efectos no debe hacerse considerando la NER, sino que utilizando otros medios, tales como literatura científica y otras fuentes.

El solo hecho de que no se cumpla con la NER, no implica que el proyecto deba necesariamente producir tal riesgo o efecto adverso. En cambio, si sólo existe NCAR, basta con demostrar que se cumple con la norma para poder presumir que no existe riesgo para la salud de las personas o efectos adversos significativos para los recursos naturales renovables.

III.3 Instrumentos de gestión de la contaminación

Para mejorar la gestión ambiental del país, resulta indispensable desarrollar el uso de instrumentos modernos de gestión de la contaminación, especialmente en el contexto de planes de prevención o descontaminación introduciendo los conceptos de congelamiento de emisiones, compensación o transacción entre distintos agentes, y la utilización de impuestos a las emisiones.

El país se ha atrasado en este desarrollo, pese a que la Ley N° 19.300 los menciona expresamente. Se requiere de la elaboración de las leyes pertinentes, cuyos anteproyectos fueron encargados por Conama tiempo atrás, pero que no se han convertido en iniciativas legales formales.

3.3.1 Modificaciones necesarias a la legislación relativa a planes de prevención y descontaminación

La Ley N° 19.300 plantea que cuando una zona ha alcanzado un estado de saturación o latencia con relación a uno o más contaminantes, se debe implementar un plan de descontaminación o de prevención para ése o esos contaminantes. La misma ley plantea que estos planes deben considerar “la proposición, cuando sea posible, de mecanismos de compensación de emisiones”. Este planteamiento de la ley está basado en el hecho físico de que si consideramos que los mecanismos de dilución o dispersión

se mantienen constantes, la única posibilidad de controlar la contaminación es reduciendo la emisión. Esta realidad se aplica tanto al medio acuático como a la atmósfera.

Basándose en lo anterior, es que la ley plantea la utilización de mecanismos de compensación, ya que este procedimiento asegura el congelamiento de emisiones, al mismo tiempo que la eficiencia.

El principio de congelar las emisiones y permitir la compensación entre fuentes no ha sido utilizado en aquellos planes de prevención o descontaminación que involucran múltiples fuentes, más específicamente en el caso de Santiago. Es en el caso de esta ciudad donde se hace más palpable la falta de atrevimiento técnico y decisión política de utilizar instrumentos nuevos y conceptualmente más eficientes para el control de la contaminación.

Está claro que aunque no se crea en la utilización de instrumentos de mercado para controlar la contaminación, no se puede no creer en las leyes de la física y son estas leyes las que nos dicen que el total de emisiones de una ciudad están dadas por la suma de las emisiones de cada fuente por el número de fuentes existentes.

Por otro lado, las emisiones de cada fuente están dadas por las emisiones unitarias de esa fuente por el nivel de actividad de ella.

A continuación se presentan ejemplos de estas situaciones:

Para el caso de fuentes móviles:

$$E_{FMj} = \sum_i (N^{\circ}V_i * EV_i * RV_i)$$

Donde:

E_{FMj} es la emisión total del contaminante j, proveniente de las fuentes móviles, en el área en análisis, en este caso en kg/día.

$N^{\circ}V_i$ es la cantidad de vehículos del tipo i, siendo, por ejemplo, para el caso de Santiago automóviles con y sin convertidor catalítico, taxis con y sin convertidor catalítico, vehículos comerciales, autobuses (hay de varios tipos), camiones.

EV_i , son las emisiones, del contaminante j, en este caso en kg/km, características de cada grupo de vehículos. Las emisiones características pueden ser distintas en factores de 2 o 3.

RV_i , es el recorrido diario de los vehículos, en km/día. Al igual que en el caso de las emisiones, hay categorías de vehículos que recorren distancias en un orden de magnitud mayores que otros. Es así, por

ejemplo, cómo los autobuses pueden recorrer 200 km. por día y los automóviles particulares 20 kms por día.

Para el caso de las fuentes fijas:

$$E_{FFj} = \sum_i (N^{\circ}FF_i * EFF_i * NA_i)$$

Donde:

E_{FFj} es la emisión total del contaminante j, proveniente de las fuentes fijas, en el área en análisis, en este caso en kg/día

$N^{\circ}FF_i$ es la cantidad de fuentes del tipo i, siendo, por ejemplo, para el caso de Santiago, calderas industriales, procesos industriales, calderas residenciales, fuentes domésticas (casas), actividades agrícolas, construcciones.

EFF_i , son las emisiones, del contaminante j, en este caso en kg/nivel de actividad, características de cada categoría de fuentes. Los niveles de actividad de las distintas categorías de fuentes pueden ser radicalmente distintos (kilos de vapor generado, toneladas de metal fundido, toneladas de mineral molido, hectáreas aradas, personas viviendo en una casa, etc.), y por lo tanto es difícil comparar entre sí las emisiones.

NA_i , es el nivel de actividad de cada categoría de fuentes.

Entonces, para el área cuya emisión o contaminación queramos gestionar (mantener o disminuir), se debe mantener constante o reducir la suma total de emisiones (en este caso $E_{FMj} + E_{FFj}$).

Lo anterior implica gestionar la sintonía fina derivada de cada ecuación y, por lo tanto, de las emisiones unitarias, niveles de actividad y cantidad de fuentes dentro de cada categoría. La práctica ha mostrado que cuando coexisten tantas variables, el mercado es por mucho el instrumento más eficiente para administrar la situación.

Es así como se propone que los planes de prevención y descontaminación atmosférica en el caso de ciudades consideren a lo menos lo siguiente (a especificar tanto en la Ley N° 19.300 como en el Reglamento de Planes de Prevención y Descontaminación):

- Definición específica de las categorías de fuentes emisoras sujetas de regulación. Esto se especifica en la ley y su reglamento. El objetivo perseguido era poder dar cuenta de un porcentaje importante

de las emisiones. La modificación de la ley o del reglamento debe obligar a las autoridades a incluir todas las fuentes emisoras, cualquiera sea la categoría en que sean clasificadas.

- Congelamiento de las emisiones de cada categoría de fuente, para el caso de los planes de prevención, y congelamiento y disminución para el caso de los planes de descontaminación. Como se demostró anteriormente, si no se congelan las emisiones, no es posible controlar la contaminación.
- La manera en que se asignan los niveles de reducción de emisión para cada categoría de fuentes debe ser ratificada a nivel político. La ley actual exige que la reducción porcentual sea igual para cada categoría de fuentes. El supuesto tras la exigencia actual es que un plan de prevención o de descontaminación es un cambio de las reglas del juego, producto de la incapacidad del Estado de regular integralmente los niveles de emisión de una cuenca y, por lo tanto, no es responsabilidad de los emisores individuales, siempre y cuando éstos hayan estado cumpliendo las normas. Esta “asignación de derechos” ha sido objeto de críticas, debido a la diferencia de costos de reducción de emisiones de las distintas actividades o fuentes.
- En el contexto anterior y teniendo en cuenta que las reducciones de emisiones, o la demanda por aumento de las mismas, tienen costos muy distintos entre las categorías de fuentes como un todo y dentro de cada categoría, se debe implementar (no cuando sea posible, sino obligatoriamente) un sistema de compensación de emisiones entre las distintas categorías.
- Tomando en consideración que el congelamiento de emisiones no tiene por qué ser sinónimo de congelamiento de actividad, se deben generar esquemas flexibles de mercado que permitan a las distintas actividades dentro de cada categoría, crecer sin incrementar las emisiones totales.
- Los planes de prevención y descontaminación deben asignar responsabilidades a nivel individual (fuentes o actividades) y globales (a nivel de categorías de fuentes o actividades y del total del plan). Esta situación no ha sido implementada, especialmente, porque los responsables a nivel global son autoridades públicas, las cuales no son objeto de escrutinio público (*accountable*). Esta falta de exigibilidad (*accountability*) redundando en que aquellas fuentes o categorías fácilmente regulables (industrias, proyectos inmobiliarios) o sin peso político (automovilistas) son sobrerregulados.

Resumiendo, tanto la Ley N° 19.300 como el Reglamento de Planes de Prevención y Descontaminación deben ser reformulados para efectos de imponer responsabilidades exigibles a los administradores de los planes y para utilizar instrumentos de mercado más eficientes que los instrumentos actualmente en uso.

Existe conciencia de que la asignación de “derechos a emitir” y, por lo tanto, reducciones proporcionalmente iguales a actividades que presentan órdenes de magnitud de diferencia en sus emisiones y con costos muy distintos, es un tema conflictivo y que debe ser discutido a nivel político. Lo que es claro, es que actividades legalmente constituidas y que cumplen con las normas vigentes no deben ser castigadas por el mero hecho de que sean grandes o porque sus costos de reducción de emisiones sean menores que los de otras fuentes o porque son más fácilmente fiscalizables. Lo que sí debe ser discutido son los parámetros para asignar derechos y reducciones cuando éstas se producen mediante la prestación de servicios similares, pero con “eficiencias” de uso del ambiente público distintas. Esto es, especialmente, relevante para el caso del transporte de personas.

De forma complementaria, pero existiendo conciencia de que significa una reforma mayor, lo que debería diseñarse es un sistema de gestión ambiental de los planes mismos, que tuviera la autoridad necesaria para administrar a distintos servicios sectoriales de la administración pública.

Es así como posiblemente el mayor fracaso del actual Plan de Descontaminación y Prevención de la Región Metropolitana (RM) es el hecho de que parte importante de las acciones de reducción de emisiones competen a distintos sectores del aparato público y bajo el esquema actual, a esas instituciones no se les puede exigir el cumplimiento de esas obligaciones.

De seguir así, no cabe la menor duda de que sectores, tales como industria, transportes, e incluso el sector residencial, terminarán siendo sobrerregulados desde el punto de vista de sus emisiones individuales, mientras que las acciones del Estado tendientes a regular tanto la cantidad de fuentes como su nivel de actividad no serán implementadas. De la misma manera, fuentes sobre las cuales el Estado tiene tuición directa, tales como infraestructura vial, veredas, bandejones y áreas públicas, tampoco son reguladas con el mismo nivel de exigencia que las fuentes privadas.

Estas situaciones de discriminación directa y de inacción deben ser corregidas para que los planes de descontaminación en general, y en particular el de la RM, tengan efectos reales.

3.3.2 Modificaciones necesarias a los mecanismos de control de episodios de contaminación atmosférica

Uno de los temas ambientales de mayor relevancia pública en la ciudad de Santiago (y quizás en un plazo no muy largo en otras ciudades de Chile) es el manejo que hace la autoridad de los episodios de alta contaminación. Es así como la mayor cobertura periodística al tema ambiental es la relativa a la declaración de emergencias, preemergencias, restricción vehicular de catalíticos y no catalíticos, detención de industrias, vías exclusivas, suspensión de clases y otros temas relacionados.

El manejo de episodios que hace la autoridad debe incluir, a lo menos, dos variables adicionales. Una relativa a la transparencia de la información y la otra al tipo de instrumentos utilizados para la gestión de los episodios.

i) Transparencia de información

La autoridad maneja el tema de declaración de episodios a través de dos instrumentos: la constatación de altos niveles de contaminación en alguna de las estaciones de la red monitorea y la utilización de modelos predictivos.

El uso de modelos predictivos está sujeto a que éstos alcancen un porcentaje mínimo de certidumbre en sus predicciones. Esta información no es entregada por las autoridades. Dado que libertades importantes se ven conculcadas en aras del control de la contaminación, esta situación debe ser corregida a la brevedad.

La existencia del sistema de pronóstico de episodios se apoya en el concepto de confiabilidad del pronóstico, el que se define como el porcentaje de veces en que el nivel asociado al valor constatado en una estación de la red de monitoreo para el día, coincide con el nivel asociado al valor pronosticado para la estación correspondiente.

La norma plantea que el sistema de pronóstico debe cumplir a lo menos dos condiciones:

- a) Entregar el valor máximo de concentración de 24 horas, esperado para el día siguiente, para cada una de las estaciones de monitoreo de calidad del aire.
- b) Que la confiabilidad de pronóstico, durante su período de validación, sea superior al 65%.

TABLA

Predicción	Evento posible	Comentarios
1. Preemergencia. Se gatillan acciones de control de emisiones.	Preemergencia	No necesariamente hay coincidencia, porque podría haber correspondido a emergencia, en la ausencia de medidas.
	Emergencia	No hay coincidencia ¹³
	Alerta o inferior	No hay coincidencia ¹⁴ .
2. Emergencia. Se gatillan acciones de control de emisiones	Emergencia	Coincidencia de nivel. Incertidumbre relacionada con éxito de medidas o prevención de situación aún peor.
	Preemergencia ¹⁵ .	
3. Alerta o inferior.	Emergencia	No hay coincidencia (ver pie de página 3)
	Preemergencia	No hay coincidencia (ver comentario pie de página 3)
	Alerta o inferior	Coincidencia de nivel.

¹³ Aunque no hay coincidencia, de acuerdo a la definición de la norma, es posible argumentar que el modelo predijo una situación “más desfavorable” (sucedió en la presencia de medidas de disminución de emisiones) y, por lo tanto, puede ser considerado una “coincidencia favorable”, pero desde una perspectiva legal sería adecuado adaptar la definición a este tipo de situaciones.

¹⁴ En este caso se produce un falso positivo; es decir, no es posible aislar el hecho que el modelo predijo en forma errada del hecho que las medidas implementadas fueron eficientes en lograr “evitar” la preemergencia. Lo correcto sería introducir en la fórmula de verificación de confiabilidad, una corrección (obtenida del período de validación) por falsos positivos. De otra manera se estará sobreestimando la confiabilidad del modelo.

¹⁵ *ibídem*.

Esta definición debe ser analizada desde dos perspectivas:

- i) La primera fue relevante durante el período de validación del modelo (es decir, cuando los valores constatados por el modelo predictivo no presentaban alteraciones debido a la adopción de medidas), y
- ii) para el período de operación del modelo (es decir, cuando los eventos observados están influenciados por la implementación de medidas - falsos positivos).

Es importante tomar en cuenta que la utilización del modelo predictivo no permite asegurar que su eficacia sea independiente de las acciones de control implementadas (ver Tabla).

Cabe destacar que la definición de confiabilidad de pronóstico en la norma establece que, para efectos del cálculo de confiabilidad, se entenderá como un nivel más el correspondiente a concentraciones de 24 horas inferiores a 195 ug/metros cúbicos. Esto implica que un modelo diseñado para tomar acción de control de episodios de alta contaminación, es validado en rangos donde no será utilizado.

Del análisis de la legislación, da la impresión que la inclusión de este nivel fue hecho solamente para efectos de validación del modelo y, por lo tanto, corresponde a un artificio estadístico para lograr los niveles mínimos de confiabilidad que la misma legislación demanda, y no a la necesidad de contar con un instrumento con la confiabilidad requerida.

Lo anterior es un aspecto que debe ser revisado y redefinido, ya que lo que interesa es que el modelo sea confiable para los niveles de preemergencia y de emergencia, que son los niveles donde se aplican medidas. El número de días en que la calidad ambiental cae en los tramos anteriores es del orden de 10 a 20 días por estación (y en los casos de Las Condes y Providencia, 1 o 2 días al año). Dado que la cantidad de días que presentan niveles de concentraciones bajas es muy superior a los días de episodios, la determinación de la confiabilidad del modelo es claramente sesgada hacia concentraciones donde no se implementan medidas adicionales de control de emisiones.

El manejo de episodios en Santiago (de hecho, en la Región Metropolitana), tanto desde el punto de vista de la predicción de éstos como de acciones de reducción de emisiones debe ser revisado en forma transparente y a la brevedad a fin de aumentar su eficacia (la que con la información disponible parece ser baja) y reducir los costos sociales y privados.

ii) Instrumentos de gestión apropiados para el control de episodios

Existen dos tipos de episodios de contaminación atmosférica: aquellos que se producen, esperadamente, durante el período de invierno, y por lo tanto, sobre los cuales existe un grado importante de expectativa al respecto, y aquellos inesperados. En el caso de la Región Metropolitana, se puede decir que la gran mayoría de los episodios de contaminación atmosférica por causa de altas concentraciones de material particulado respirable cae en la categoría de “esperables” aunque no predecibles.

Por lo anterior, considerando que en la RM los episodios de alta contaminación se producen en su mayoría en el período abril-julio (y principalmente durante los últimos 15 días de julio), es recomendable que la autoridad comience a utilizar instrumentos que transformen la gestión de esos episodios en situaciones de régimen, en vez de decisiones explícitas para cada ocasión.

Es así como se propone específicamente la utilización del siguiente procedimiento ¹⁶.

- Definición de cantidad de emisiones, y período temporal relevante (horario, diario o superior) a ser disminuida en cada tipo de episodios (en el caso de la RM, existen tres; alerta, preemergencia y emergencia).
- Definición de fuentes involucradas en la emisión de los contaminantes a ser controlados (en este caso PM10) y de la equivalencia (espacial y tóxica) entre las emisiones de esas fuentes ¹⁷.

¹⁶ Es importante dejar en claro que en el caso de la RM se aplican instrumentos de gestión de episodios de contaminación atmosférica en situaciones que no lo ameritan ni técnica ni legalmente. Este es el caso de la restricción vehicular durante 9 a 10 meses del año. En Chile existe una norma diaria de calidad ambiental para PM10. Esta norma se supera casi constantemente durante otoño e invierno y muy rara vez en primavera y verano. Por lo anterior, sería “legal y técnicamente” justificable (sin entrar a juzgar la eficiencia económica de la misma) utilizar de forma constante el mecanismo de restricción vehicular durante esos meses, pero no existen esas razones durante el resto del año, período en el cual la restricción, si responde a algo es a disminuir la congestión.

¹⁷ Podría ser el caso que la composición del material particulado durante los episodios de alta contaminación no sea la misma que durante el resto del tiempo y, por lo tanto, que fuera deseable regular un “mix” de fuentes distintas. Por ejemplo, pudiera ser que durante los episodios el material particulado secundario tuviera una participación mayor que en condiciones de menor contaminación y, por lo tanto, fuera recomendable regular las emisiones de gases precursores de esos contaminantes antes que la emisión directa de material particulado. Esto llevaría, por ejemplo, a “detener” las actividades responsables de las emisiones de SO₂ y NO_x.

- Diseño de sistema de licitación de cupos de emisión para distintos períodos “atmosféricos”. Es decir, dividir el año en 2 o 3 tipos de escenarios de funcionamiento, en función básicamente de las condiciones de dispersión existentes. Esto llevaría, por ejemplo, a escenarios del siguiente tipo:
 - Definición de emisiones máximas de ciertos contaminantes (partículas emitidas directamente y gases precursores de partículas secundarias) posibles de emitir durante distintos períodos del año (régimen, alerta, preemergencia y emergencia).
 - Licitación anual de esos contaminantes entre las distintas actividades emisoras como función de la cantidad de emisiones que se quiere reducir y de las emisiones unitarias de cada fuente.
 - Para los vehículos, por ejemplo, podría materializarse como permisos de circulación para efectos de descontaminación; puede hacerse licitando cupos de operación durante todo el año, durante todo el año menos el invierno, durante todo el año, menos invierno y preemergencias, y durante todo el año menos el invierno, preemergencias y emergencias, o cualquier otra combinación.

IV. PROTECCIÓN DE FLORA Y FAUNA SILVESTRE

Planteamiento General

En materia de recursos naturales, la mayor deficiencia en el país se presenta en el ámbito de la protección de la flora y fauna silvestre, los que no sólo carecen de un estatuto jurídico apropiado y actualizado, sino que la información disponible es precaria, en particular en el caso de la fauna, o está subutilizada. De hecho, sólo recientemente se completó el catastro de la flora nativa en Chile. Ello, por cierto, significa que la regulación de este tema se ha hecho en base a esa insuficiencia de datos, lo que también ha redundado en una diseminación de normas, algunas vigentes e idóneas, otras programáticas o inactivas, pero carentes de coherencia entre sí.

Por tal razón parece recomendable crear la información necesaria o indispensable para regular en forma apropiada¹⁸, y en base a ella, generar una estructura jurídica completa acerca de la flora y fauna silvestre chilena.

¹⁸ Ver Del Fávero G., capítulo “Legislación sobre Especies de Flora y Fauna en Categorías de Conservación”, incluido en Serie *Documentos de Trabajo* N° 266, del Centro de

Lo anterior se fundamenta en la realidad que presenta la normativa formalmente existente, que puede sintetizarse en que las principales normas de carácter *operativo* en materia de protección de flora y fauna silvestres, no se encuentran vigentes (Ley N° 18.362, sobre SNASPE; Ley N° 18.348, sobre CONAF), o son muy antiguas (Ley de Bosques), o se encuentran recientemente dictadas (Ley N° 19.473, nueva Ley de Caza y nuevo DL N°701), o están en proceso de creación, sea a nivel legislativo o a nivel administrativo (Ley sobre Bosque Nativo, Reglamento para Clasificar Especies en Categoría de Conservación, Código de Aguas, en relación a los caudales ecológicos mínimos).

Por otra parte la legislación nacional *no hace una clara distinción* entre los dos siguientes objetivos:

- a) normas distintas a lograr una explotación *comercial* sustentable de especies de flora y fauna (lo que no es “ambiental”, por ejemplo, según el Acuerdo de Cooperación Ambiental suscrito con Canadá y tampoco lo sería según el NAFTA), y
- b) normas destinadas a la *preservación* de la flora y fauna silvestre (para evitar que desaparezcan como especies).

También existe una enorme cantidad de normas vigentes que son en general o meramente programáticas, como por ejemplo en la misma Ley N° 19.300 y en general los tratados internacionales; o declarativas, como por ejemplo, todos los decretos supremos que establecen o constituyen: Parques Nacionales, Santuarios de la Naturaleza, Reservas Naturales, Humedales, Monumentos Nacionales, etc.

A su vez, las normas operativas son pocas y con objetivos mezclados. Así, por ejemplo, persiguen objetivos de protección de bosques y ecosistemas, mezclados con objetivos de protección de suelos y aguas, o están destinadas a proteger la agricultura, con énfasis en las aguas de riego, para proteger vegetales y animales, o promueven la forestación con fines comerciales, combinada con objetivos ambientales indirectos, o tienen objetivos fitosanitarios mezclados con finalidades de preservación, o se mezcla lo antropológico/arqueológico/turístico con lo “ecológico”, lo que ha redundado en una ineficacia del aparato normativo en general¹⁹.

Estudios Públicos, titulado “Aspectos Conceptuales para Clasificar Especies según su Estado de Conservación”, abril 1997.

¹⁹ Ver Del Fávoro G., capítulo “Orientaciones y Efectos de la Legislación Forestal en Chile”, incluido en Derecho del Medio Ambiente, editado por la Fundación Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Editorial Jurídica Conosur Ltda., julio de 1998.

También, como ha sido señalado anteriormente, demasiadas instituciones tienen atribuciones sobre la misma materia (CONAF, SAG, Consejo de Monumentos Nacionales, Sernapesca, Directemar, Consejo de Humedales, Conama).

Adicionalmente, a través de varios de estos organismos se pueden declarar áreas de protección con distintas denominaciones, tales como Parques Nacionales, Santuarios de la Naturaleza, Reservas Naturales, Humedales, Monumentos Nacionales, etc. Asimismo, todas tienen tuición directa o indirecta sobre aguas, suelos, especies de flora y especies de fauna.

Conclusiones

En primer lugar, se requiere “conceptualizar” en forma global el sistema de protección de flora y fauna silvestre chilena, de manera que sirva de fundamento a una reordenación y examen de la legislación vinculada a este componente ambiental, para lo cual se proponen las siguientes premisas:

- a) Distinción entre normas destinadas a:
 - sustentabilidad de la explotación comercial de especies de flora y fauna
 - preservación de especies de flora y fauna silvestre

En materia de bosques, por ejemplo, parece fundamental una definición que distinga entre aquellos destinados a la preservación, a la protección de suelos y aguas, y aquellos dedicados a la producción de productos forestales²⁰.

- b) Contar con organismos diferenciados según diversas funciones que garanticen de mejor manera la idoneidad técnica de la normativa, así como su exigibilidad, tanto a nivel del sector público como del sector privado. De este modo se debería propender a lograr la existencia de los siguientes organismos:

²⁰ Ver Del Fávoro G., capítulo “La división de los Bosques Nativos Chilenos de Acuerdo a sus Funciones Preferentes”, en libro titulado “Seminario sobre Manejo Silvicultural del Bosque Nativo y Desarrollo Forestal Sustentable”, publicado por la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado, diciembre de 1996, y “Proposición Conceptual para el Uso de Instrumentos Económicos Aplicables al Bosque Nativo”. Comisión de Medio Ambiente del CEP. Editor con R. Katz. Serie *Documentos de Trabajo* del Centro de Estudios Públicos, octubre 1995.

- Organismo Normativo o Regulador a nivel administrativo, que establezca las regulaciones de detalle tanto en el ámbito productivo como de protección ambiental. En su labor este organismo sería el encargado de facilitar la aplicación de la legislación interna como de las obligaciones que emanen de los tratados internacionales. La actividad normativa se realizaría a nivel administrativo y sería, además, el órgano encargado de suministrar la información y de asesorar al ministerio competente sobre las necesidades de legislar para adecuar o perfeccionar la legislación existente o para hacerse cargo de nuevas realidades en esta materia. Asimismo, debería ser el órgano encargado de coordinarse con el Ministerio de Relaciones Exteriores para los efectos de las negociaciones de todo futuro tratado internacional vinculado a estas materias y para concurrir a los foros internacionales que prevean los convenios internacionales de los cuales forme parte el país.
- Organismo Operativo o de Administración, que tenga a su cargo la administración, sea en forma directa o a través de concesiones a privados, de las distintas áreas terrestres o acuáticas destinadas a la protección de la flora y fauna silvestre chilena, así como de aquellas áreas (reservas fiscales) que puedan ser objeto de actividades productivas.
- Organismo Fiscalizador, que tenga por objeto labores de monitoreo, de vigilancia sobre la observación de la normativa aplicable y capacidad sancionatoria administrativa (sin perjuicio de que sus resoluciones sean impugnables ante los Tribunales Ordinarios de Justicia), tanto de organismo público administrador como del sector privado. Este organismo debiera estructurarse en base a la experiencia exitosa de las “superintendencias” y, por lo tanto, debiera ser independiente del órgano regulador y administrador.

c) La preservación de especies de flora y fauna debe ser regulada en forma conjunta, pues son variables interdependientes, lo cual supone reestudiar atribuciones del SAG, CONAF, Consejo de Monumentos Nacionales, Conama, Sernapesca, Directemar, etc.

d) En materia de aguas y suelos, deben establecerse los mecanismos de “coordinación” obligatorios para satisfacer las necesidades ambientales y productivas que cumplen estos recursos.

En segundo lugar, se debería dictar un reglamento o varios, que transformen en legislación interna, en base a obligaciones objetivas y específicas, las normas contenidas en los distintos tratados internacionales que se encuentran vigentes sobre la materia, de manera que sus disposiciones se traduzcan en conductas exigibles en Chile. Al respecto hay que tener presente que los tratados internacionales no pueden ser modificados por la legislación interna ni tampoco derogados. Sin embargo, dado que tienen la misma jerarquía y deben ser cumplidos como leyes del país, son susceptibles de regulación reglamentaria.

En tercer lugar, se deben efectuar las propuestas correspondientes que deriven de la “conceptualización” previa, para adecuar la normativa vigente nacional en materia de pesca, acuicultura, bosques de preservación, protección y producción, caza, monumentos nacionales, conservación en general y servicios públicos sectoriales.

Asimismo, siempre en base a la señalada “conceptualización”, se deben estudiar y proponer los cambios que sea necesario introducir en la normativa en actual trámite en el Congreso Nacional o a nivel administrativo o cuya elaboración aún esté pendiente. En esta situación se encuentra entre otros, la Ley de Bosque Nativo, y la reforma del Código de Aguas (en especial, respecto de los caudales ecológicos mínimos) sobre Biodiversidad.

5. INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL REGIONAL

En esta materia, y tanto para modernizar la gestión ambiental pública como romper el “centralismo” del que padece el país también en materia ambiental, parece necesaria la adopción de acciones que hagan posible implementar realmente una gestión ambiental pública a nivel regional, aprovechando así la enorme diversidad en este campo que presenta el país.

Debe considerarse que si la Ley de Bases del Medio Ambiente permite a las regiones (a través de las Corema) aprobar o rechazar discrecionalmente proyectos con relación a sus aspectos no normados, deberían existir mecanismos que permitieran formalizar esos aspectos de manera que esas discrecionalidades, que resaltan las características propias de las regiones, y que hacen por lo tanto posible una diferenciación de las mismas, no se transformen en arbitrariedades. Está claro que la valoración de los recursos regionales es un tema que debe contar con insumos regionales claros.

Esta necesidad se funda en el hecho de que la gestión ambiental pública y privada a nivel regional debe orientarse a satisfacer los objetivos de calidad ambiental que sea necesario definir para cada región. Esto debe

compatibilizarse con la discusión que se presentó anteriormente con relación a los ámbitos de acción de las Corema y al enfoque con relación a la dictación de normas de calidad ambiental.

Se parte de la premisa, además, que la definición de tales objetivos o metas ambientales, cuando no se refiere a objetivos de protección de la salud humana, debe adoptarse en las instancias políticas regionales correspondientes, esto es, a nivel del gobierno y administración regional. Una variable adicional al tema de las normas de calidad ambiental primarias (ámbito nacional) y de las normas de calidad ambiental secundarias (ámbito regional) debe ser dado por las variables de “unicidad y prevención de la extinción de especies o ecosistemas”. Es así como el nivel nacional también debería intervenir para evitar desaparición de especies o ecosistemas o para preservar entornos únicos.

Entre el nivel de preservación y el de explotación o uso comercial de los recursos, es donde hay un ámbito de gestión ambiental pública a nivel regional que debe ser desarrollado, ya sea para conservar mayor cantidad de recursos o para usarlos.

El proceso se concibe con una gradualidad que, sin perder de vista los objetivos finales de asegurar una adecuada gestión ambiental de la región, sea a la vez realista en su posibilidad de implementación a corto, mediano y largo plazo. Lo anterior se articula sobre la base de aspectos sustantivos de la gestión ambiental tales como: (i) los objetivos ambientales perseguidos para cada región, (ii) las regulaciones ambientales existentes, y por generarse, (iii) la fiscalización necesaria para asegurar que se cumpla la normativa, (iv) la institucionalidad responsable del proceso normativo y fiscalizador, y (v) la necesaria coordinación entre los entes públicos involucrados.

Así, una tarea que es necesario abordar en forma prioritaria, es la definición de los objetivos y metas ambientales que reflejen la calidad ambiental a la cual aspira cada región. Esta definición es eminentemente de carácter político y debe ser formulada por las instancias correspondientes, esto es, el gobierno y administración regional. Esta definición debe ser coherente con las políticas generales del país en la materia. Debe tenerse en cuenta, que así como no existe una política explícita con relación a los niveles de riesgo aceptables para la protección de la salud humana, según se señaló, el país tampoco tiene una política con relación a la conservación de especies y ecosistemas.

La asignación de prioridades para cada uno de los objetivos ambientales, requiere de un diagnóstico detallado de la situación ambiental de la región.

Además, el logro de los objetivos ambientales requiere diseñar un sistema de fiscalización que permita asegurar la consecución de los objetivos ambientales de cada región. A objeto de que la fiscalización sea efectiva, el diseño de este sistema debe estar basado en los siguientes criterios orientadores:

- i) Fiscalización por recurso ambiental (agua, aire, suelo, otros);
- ii) Personal altamente calificado y especializado por recurso;
- iii) Disponibilidad de recursos materiales suficientes para desempeñar la función fiscalizadora y nivel de remuneración acorde con la responsabilidad que el cargo implica;
- iv) Dirección y responsabilidad de una sola autoridad.

Pero para lograr una eficiente gestión ambiental, y de control de la contaminación, es indispensable racionalizar las funciones de cada ente público, determinando los aspectos sustantivos que cada entidad tendrá a su cargo. Adicionalmente, parece razonable crear una institución pública que se responsabilice exclusivamente de la fiscalización y control de la normativa de carácter ambiental existente y que debe ser cumplida para cada recurso ambiental. De este modo, los restantes entes públicos conservarán únicamente las facultades fiscalizadoras directamente vinculadas a sus funciones específicas (de carácter no ambiental).

Un elemento central de la proposición de diseño organizacional es la existencia de mecanismos de coordinación de las entidades públicas de la región. Esta es una tarea claramente asignada al Intendente Regional, dado que en la actualidad cuenta con atribuciones legales para efectuar la coordinación y supervigilancia de los servicios públicos que actúan en la región. Asimismo, al Intendente Regional le corresponde presidir la Comisión Regional del Medio Ambiente, y a esta última le corresponde coordinar la gestión ambiental en el nivel regional. Esto constituye al Intendente en la autoridad que, por mandato constitucional y legal, debe hacerse cargo de la coordinación de las instancias de proposiciones normativas y de los mecanismos de fiscalización que competen a los distintos servicios públicos que operan en la región, tanto en lo general como en lo que atañe al medio ambiente.

Otro aspecto de máxima relevancia en materia de regulaciones ambientales y de control de cumplimiento de las mismas, es la cuestión de la participación de la comunidad y de los municipios en dicha tarea. A este respecto, la legislación existente ofrece también los instrumentos indispensables para dar cabida a dicha participación. Desde luego en el Sistema de

Evaluación Ambiental contemplado en la Ley N° 19.300, se incluyen las normas relativas a la participación de la ciudadanía y de los municipios en ese proceso.

También está prevista esa participación en el proceso de generación de normas de calidad ambiental, normas de emisión, planes de prevención y de descontaminación.

En términos más específicos aún, la Ley N° 19.300 establece claramente que las Corema deben implementar sistemas que aseguren la adecuada participación de las municipalidades y de las organizaciones sociales de la región en todas aquellas materias referidas al medio ambiente.

Además, a los municipios también le competen funciones vinculadas a la protección del medio ambiente, sea directamente o con otros órganos de la administración del Estado (art. 4, letra c, de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades) y atribuciones de capital importancia en materia de ordenamiento territorial (art. 3, letra d, de la Ley N° 18.695).

De acuerdo a lo discutido en los puntos anteriores, la base de una eventual proposición de diseño organizacional para la gestión ambiental pública regional, se debería fundar en:

- Una definición clara de los objetivos ambientales para cada región;
- La identificación de los problemas ambientales prioritarios de cada región;
- El reconocimiento de las dificultades que implica introducir cambios drásticos a las leyes e institucionalidad existente y a la cultura administrativa, especialmente la dependencia del nivel nacional;
- La aceptación de que el Intendente Regional es un actor central del proceso;
- El reconocimiento de que la acción ambiental debe ser realizada por recursos y no por sectores;
- La necesidad de contar con una única entidad fiscalizadora, que ejerza un accionar integrado y basado en prioridades establecidas;
- La necesidad de desburocratizar la fiscalización, de modo que el ente fiscalizado se relacione con una única institución fiscalizadora.

6. CONCLUSIONES

Como conclusión general resulta evidente que es mucho lo que resta por reformar y crear en materia de medio ambiente. El país recién ha ini-

ciado una gestión ambiental pública y privada. La conflictualidad inherente a este proceso hace difícil avanzar con la rapidez necesaria. A su vez el país tiene pasivos ambientales que debe resolver, sin descuidar las otras tareas urgentes (salud, vivienda) que coexisten o se confunden incluso con aquellos.

La gestión ambiental pública del país debe y puede ser mejorada, partiendo por la definición de metas ambientales u objetivos de calidad ambiental, política y económicamente validados, a fin de que refleje el óptimo social, objetivo que no puede ser perdido de vista.

Asimismo, es evidente que los actuales instrumentos de gestión ambiental pueden ser mejor utilizados con los diseños institucionales actualmente existentes y con mayor voluntad política, como es el caso de la generación de NCA, NE, utilización correcta de las NCAR y NER, manejo de los episodios críticos de contaminación y la agilización del SEIA. Esto es fundamentalmente un problema de gestión de la normativa existente, más que uno derivado de deficiencias normativas.

Otros cambios, sin embargo, de bastante relevancia, pasan necesariamente por iniciativas de ley o de nuevos reglamentos, como la definición de medio ambiente, la reingeniería de los permisos sectoriales y distribución de facultades administrativas de los servicios públicos, los instrumentos económicos de gestión ambiental (pets, impuestos verdes), la evaluación ambiental estratégica, y todo lo relacionado con la protección de la flora y fauna silvestre. El tema de la institucionalidad ambiental regional se articula en ambos niveles.

La institucionalidad apropiada, la corrección del centralismo, el aprovechamiento de las ventajas regionales y la protección de la flora y fauna silvestre son los aspectos en los cuales existe mayor rezago, no obstante que las bases conceptuales para avanzar en tales temas existen y han sido discutidas en un sinnúmero de seminarios y publicaciones.

Sin embargo, todas la propuestas planteadas en este documento tienen un ingrediente común, esto es, que a nivel del Estado se le dé la importancia que merece la gestión ambiental pública y que, por ende, se desarrolle una voluntad política real de avanzar en el camino iniciado en 1994, y que tanto el sector público como el privado deben retomar la idea de los acuerdos para progresar en esta materia.

RESUMEN DE PROPUESTAS

Propuesta	Descripción	¿Legislación, Reglamento o Gestión?	Urgencia
1. Redefinición de Medio Ambiente	Acotar la definición a un concepto operativo que se refiera a contaminantes ambientales, a productos o desechos peligrosos o tóxicos, a la flora y fauna silvestres y las áreas naturales protegidas, excluyendo temas como seguridad e higiene de los trabajadores, explotación de recursos naturales con fines comerciales, recolección o extracción de recursos naturales con propósitos de subsistencia o por poblaciones indígenas, protección de etnias y turismo, manteniéndolos en la órbita de los organismos especializados.	Legislación, cambio a Ley N° 19.300	Muy Alta
2. Perfeccionar el SEIA	Mejorar los criterios de entrada de proyectos, especialmente los proyectos repetitivos o de pequeña magnitud); Aclarar la pertinencia de realización de un estudio de impacto ambiental (EIA) o declaración de impacto ambiental (DIA); Perfeccionar la ventanilla única de los permisos sectoriales, sus requerimientos y las atribuciones de los servicios públicos involucrados; Reformar el seguro ambiental, extendiéndolo a las DIA,	Legislación, cambios a la Ley N° 19.300, y a las leyes orgánicas de los servicios públicos, y cambios al Reglamento del SEIA	Muy Alta
3. Cambios al Sistema de generación de NCA y de NE	Definición de niveles de riesgo de las NCA y NE para que tengan coherencia entre sí; Privilegiar la dictación de NCA y no dictar NE sin calidad objetiva definida, dictar NE sólo para evitar saturación o latencia No aprobar NE ni NCA si estudios costo beneficio indican	Legislación, cambio a la Ley N° 19.300, o al menos gestión. Gestión Reglamento, cambio al Reglamento de	Muy Alta Muy Alta Muy Alta

Propuesta	Descripción	¿Legislación, Reglamento o Gestión?	Urgencia
	<p>que los costos son mayores que los beneficios</p> <p>Análisis técnicos y económicos anterior a la definición de los niveles de riesgo de las NCA y NE</p> <p>Normas de Emisión no deben discriminar entre actividades</p> <p>Redefinir alcance de normas de referencia</p>	<p>Generación de NCA y de NE</p> <p>Gestión.</p> <p>Legislación, cambio a Ley N° 19.300</p> <p>Legislación, cambio a Ley N° 19.300</p>	<p>Muy Alta</p> <p>Muy Alta</p> <p>Muy Alta</p>
<p>4. Modificaciones a legislaciones sobre Planes de Prevención y de Descontaminación</p>	<p>La modificación de la ley o del reglamento debe obligar a las autoridades a incluir todas las fuentes emisoras, cualquiera sea la categoría en que sean clasificadas.</p> <p>Congelamiento de las emisiones de cada categoría de fuente, para el caso de los planes de prevención, y congelamiento y disminución para el caso de los planes de descontaminación.</p> <p>La manera en que se asignan los niveles de reducción de emisión para cada categoría de fuentes debe ser ratificada a nivel político. Se debe implementar en forma obligatoria un sistema de compensación de emisiones entre las distintas categorías.</p> <p>Se deben generar esquemas flexibles de mercado que permitan a las distintas actividades dentro de cada categoría, crecer sin incrementar las emisiones totales.</p> <p>Los planes de prevención y descontaminación deben asignar responsabilidades a nivel individual y globales</p>	<p>Legislación, cambio a Ley N° 19.300, y al reglamento de Generación de Planes de Prevención y de Descontaminación</p>	<p>Muy Alta</p>

Propuesta	Descripción	¿Legislación, Reglamento o Gestión?	Urgencia
5. Modificación de los mecanismos de control de episodios de contaminación atmosférica	Transparencia de la información, normas del sistema de pronósticos y monitoreo	Modificación planes y gestión	Alta
	Definición de cantidad de emisiones, y período temporal relevante a ser disminuida en cada tipo de episodios	Modificación planes	Alta
	Definición de fuentes involucradas en la emisión de los contaminantes a ser controlados (PM10) y de la equivalencia (espacial y tóxica) entre las emisiones de esas fuentes	Modificación planes	Alta
	Diseño de sistema de licitación de cupos de emisión para distintos períodos "atmosféricos". Es decir, dividir el año en 2 o 3 tipos de escenarios de funcionamiento, en función básicamente de las condiciones de dispersión existentes.	Modificación planes	Alta
	Definición de emisiones máximas de ciertos contaminantes (partículas emitidas directamente y gases precursores de partículas secundarias) posibles de emitir durante distintos períodos del año (régimen, alerta, pre-emergencia y emergencia).	Modificación planes	Alta
	Licitación anual de esos contaminantes entre las distintas actividades emisoras como función de la cantidad de emisiones que se quiere reducir y de las emisiones unitarias de cada fuentes, licitando cupos de operación durante todo el año, durante todo el año menos el invierno, durante el año, menos invierno y preemergencias, y durante el año menos el invierno, preemergencias y emergencias, o cualquier otra combinación.	Modificación de legislación	Alta

Propuesta	Descripción	¿Legislación, Reglamento o Gestión?	Urgencia
6. Protección de Flora y Fauna Silvestre	Generación de información de base y divulgación	Gestión	Muy Alta
	“Conceptualizar” en forma global el sistema de protección de flora y fauna silvestre chilena, de manera que sirva de fundamento a una reordenación y examen de la legislación vinculada a este componente ambiental; proponer los cambios en la normativa en actual trámite , como la Ley de Bosque Nativo, reforma del Código de Aguas (en especial respecto de los caudales ecológicos mínimos), sobre Biodiversidad, y adecuar, en consecuencia, la normativa vigente nacional en materia de pesca, acuicultura, bosques de preservación, protección y producción, caza, monumentos nacionales, conservación en general y servicios públicos sectoriales	Gestión y Legislación	Muy Alta
	Distinción entre normas destinadas a sustentabilidad de la explotación comercial de especies de flora y fauna y preservación de especies de flora y fauna silvestre	Legislación	Muy Alta
	Establecer organismos diferenciados según funciones: Organismo Normativo o Regulador a nivel administrativo Organismo Operativo o de Administración, y Organismo Fiscalizador	Legislación	Muy Alta
	Regulación coordinada sobre preservación de especies de flora	Legislación	Muy Alta
	Establecer mecanismos de “coordinación” obligatorios en materia de aguas y suelos, para satisfacer las necesidades ambientales y productivas que cumplen estos recursos.	Legislación	Alta

Propuesta	Descripción	¿Legislación, Reglamento o Gestión?	Urgencia
	<p>Dictar un reglamento o varios, que transformen en legislación interna, en base a obligaciones objetivas y específicas, las normas contenidas en los distintos tratados internacionales que se encuentran vigentes sobre la materia, de manera que sus disposiciones se traduzcan en conductas exigibles en Chile</p>	Reglamento	Muy Alta
7. Institucionalidad ambiental regional	<p>Articular proceso gradual sobre la base de aspectos sustantivos de la gestión ambiental tales como: (i) los objetivos ambientales perseguidos para cada región, (ii) las regulaciones ambientales existentes, y por generarse, (iii) la fiscalización necesaria para asegurar que se cumpla la normativa, (iv) la institucionalidad responsable del proceso normativo y fiscalizador, y (v) la necesaria coordinación entre los entes públicos involucrados.</p>	Gestión, Legislación y Reglamentación	Alta





Parte 3

Ahorro y Sistema Financiero



Capítulo 9

Política Tributaria, Ahorro y Crecimiento

Rodrigo Vergara M.

Doctor en Economía, Universidad de Harvard. Ingeniero Comercial, Universidad Católica de Chile. Coordinador del Área Macroeconómica del Centro de Estudios Públicos.
Profesor, Instituto de Economía Universidad Católica de Chile.

Email: *rvergara@cepchile.cl*

I. INTRODUCCIÓN

En los quince años que van entre 1984 y 1998 la economía chilena creció a una tasa promedio de 7% por año (Cuadro 1). Luego viene la recesión de 1999 en la cual el PIB cae 1,1%. A partir del 2000 la economía retoma una senda de crecimiento, aunque a una tasa menor a la antes mencionada. Gradualmente ha empezado a surgir un consenso entre los especialistas que el crecimiento del PIB potencial habría bajado significativamente. En efecto, mientras hace unos años se proyectaba que éste estaba en el rango del 7%¹, hoy se habla de cifras de alrededor de 5%. Así, por ejemplo, el Banco Central en su Informe de Política Monetaria² proyecta un crecimiento potencial de 5% por un par de años y algo más elevado en adelante.

CUADRO 1 TASAS DE CRECIMIENTO 1984-2000
(en porcentajes)

1984	6,1	1993	7,0
1985	3,5	1994	5,7
1986	5,6	1995	10,6
1987	6,6	1996	7,4
1988	7,3	1997	7,4
1989	10,6	1998	3,9
1990	3,7	1999	-1,1
1991	8,0	2000	5,4
1992	12,3		

Fuente: Larraín y Vergara editores (2000)

La importancia que tiene el tema del crecimiento es evidente. Según las últimas cifras publicadas por el Banco Mundial nuestro ingreso per cápita a paridad del poder de compra en 1998 era de US\$ 8.500. Si se crece al 7% en promedio durante los próximos 10 años este ingreso llegaría a cerca de US\$ 15.000 en el bicentenario, similar a los de España y Nueva Zelanda hoy. Si en lugar de ello se crece al 5%, nuestro ingreso per cápita llegará a sólo US\$ 12.000 dólares.

El punto es entonces: ¿Cómo hacer para crecer a tasas más elevadas? Simples modelos de crecimiento nos dicen que el crecimiento está determinado por el factor trabajo, el stock de capital y la productividad.

¹ Para diversos estudios sobre el tema ver Morandé y Vergara (1997).

² Banco Central, enero de 2001.

En cuanto al factor trabajo, se puede sostener que con las actuales tasas de desempleo es posible tener un crecimiento más elevado por uno o dos años simplemente utilizando dichos recursos no utilizados. De hecho, los estudios para nuestro país indican que en la segunda mitad de los 80 esto fue la principal contribución al crecimiento. No obstante, los niveles de desocupación en dicho período fueron significativamente más elevados que los actuales, por lo que hoy el crecimiento no se puede sostener por un período demasiado prolongado por este factor exclusivamente.

En relación a la productividad, este libro está lleno de ideas en distintas áreas que van en la dirección de elevarla. Las propuestas de modernización en sectores específicos (energía y telecomunicaciones, mercado de capitales, banca), en educación, salud, pobreza, regulación antimonopolios, mercado laboral y otros, no son sino elementos que ayudarían a incrementar los niveles de productividad y así sostener mayores tasas de crecimiento.

El otro factor determinante del crecimiento, que también se relaciona con las reformas antes mencionadas, es la acumulación de capital. Es imposible saber con certeza cuánto es exactamente la inversión en capital fijo que necesitamos para crecer al 7%, pero un cálculo simple nos dice que probablemente ésta sea algo superior al 25% del PIB. Cabe destacar que en el 2000 dicho cociente fue de 22,3%. Además, para no caer en desequilibrios externos, el incremento requerido de la inversión tiene que ir acompañado de un alza en el ahorro. En efecto, el financiamiento de la inversión puede venir por el lado del ahorro interno o del ahorro externo (este último es equivalente al déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos).

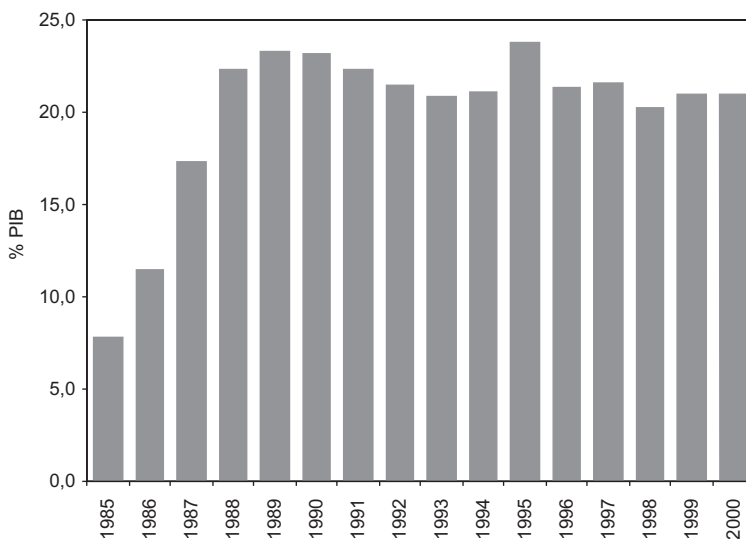
Es razonable que un país de ingreso medio, como Chile, use el ahorro externo para financiar parte de su inversión. Se supone que los proyectos de inversión tienen en estos países retornos mayores que en países más desarrollados, por lo que no debiera extrañar que el ahorro fluya a estas zonas del mundo. Sin embargo, por experiencia propia y de otros países de América Latina, sabemos que el uso en forma desmedida del ahorro externo genera tarde o temprano desequilibrios que es necesario corregir. Si estos desequilibrios son significativos se puede producir una crisis de balanza de pagos, con serias consecuencias para la economía. Es por eso que, desde un punto de política económica, es prudente ponerse como objetivo un déficit “razonable” de balanza de pagos³.

³ Por mucho tiempo el Banco Central definió ese déficit “razonable” como uno que se mantuviera en el mediano plazo entre 3% y 4% del PIB.

Pero dado que el déficit en cuenta corriente (o ahorro externo) es igual a la inversión menos el ahorro nacional, y dado que se requiere que la inversión aumente para volver a tasas de crecimiento más elevadas, la única forma de no generar desequilibrios externos es que también aumente el ahorro. Obviamente, se pueden también evitar estos desequilibrios con menor inversión, pero eso equivaldría a resignarse a un menor crecimiento.

Como se observa en el Gráfico 1, luego de una importante alza a fines de los 80 y principios de los 90, la tasa de ahorro nacional se estancó y luego descendió gradualmente⁴.

GRÁFICO 1 AHORRO NACIONAL 1985 - 2000
(% PIB a precios corrientes)



El objetivo de este artículo es hacer propuestas concretas en materia de ahorro. Estas permitirían financiar un crecimiento más alto sin que se incurra en desequilibrios externos. Por cierto, las propuestas también pueden tener un efecto significativo en materia de productividad y en términos del esfuerzo y la iniciativa que ponen los agentes económicos cuando enfrentan, por ejemplo, un sistema tributario más racional. Esto en sí mismo también tiene un efecto positivo sobre el crecimiento.

⁴ La excepción fue 1995, donde se produce una significativa alza en la tasa de ahorro, pero que estuvo explicada por un aumento en los términos de intercambio. Debe recordarse que ese año el precio promedio del cobre superó los 130 cts/libra.

El artículo, luego de esta introducción, se divide en dos partes. En la primera, sección 2, se presenta una propuesta concreta de reforma tributaria, que conlleva importantes y profundos cambios con relación a la estructura tributaria actual. El objetivo de la propuesta es, precisamente, incentivar un crecimiento del ahorro y la eficiencia de la economía. En la segunda parte, sección 3, se presentan otras propuestas de diversa índole (ahorro público, Banco Central y ahorro previsional) con el objetivo de favorecer el ahorro y la productividad de la economía. Finalmente, la sección 4 contiene las conclusiones, e incluye un cuadro resumen con las propuestas aquí presentadas.

II. UNA PROPUESTA DE REFORMA TRIBUTARIA⁵

El sistema tributario chileno ha tenido dos grandes reformas en el último cuarto de siglo. La de 1975, que introdujo el impuesto al valor agregado (IVA) y la de 1984, que bajó los impuestos a las utilidades de las empresas e integró dicho impuesto con el impuesto a la renta personal⁶. Luego de estas reformas Chile quedó con un sistema tributario que se basa fundamentalmente en el IVA (que corresponde a cerca de un 50% de la recaudación), y que además tiene un impuesto a la renta (22% de la recaudación), arancel a las importaciones (10% de la recaudación), impuestos a productos específicos (14% de la recaudación), impuesto territorial (cuya recaudación va a las municipalidades), y otros impuestos menores, entre los que destaca el de los actos jurídicos (4% de la recaudación). (Ver Cuadro 2).

A pesar de que el sistema tributario chileno puede considerarse como un sistema relativamente eficiente, básicamente dirigido a gravar el gasto, es evidentemente perfectible. En particular las mejoras al sistema pueden orientarse a su simplificación, a reducir las elevadas tasas marginales que aún enfrentan las personas (45%) y a dirigirlo aún más al gasto.

En términos más concretos la propuesta que aquí se presenta consiste en: (a) reducir la tasa marginal máxima del impuesto a las personas a 20%, sin cambiar los tramos, (b) reducir a 10% el impuesto sobre las utilidades reinvertidas de las empresas, (c) aumentar a 20% el impuesto sobre

⁵ Esta sección se basa en forma importante en Fontaine y Vergara (1997) y Fontaine y Vergara (2001).

⁶ Para más detalles de las reformas tributarias en Chile en los últimos 25 años, ver Larraín y Vergara (2000).

CUADRO 2 ESTRUCTURA TRIBUTARIA EN CHILE**1. Impuesto al Consumo**

Impuesto al Valor Agregado.	Tasa uniforme del 18%.
-----------------------------	------------------------

2. Impuestos Específicos

Impuesto a los bienes suntuarios.	Sobretasa del 50%.
Impuesto a las bebidas alcohólicas y no alcohólicas.	Sobretasa según producto de entre 13% y 47%.
Impuesto a la importación de vehículos de lujo.	85% sobre el valor de aduana que exceda de US\$ 15.000.
Impuesto a los tabacos.	Entre 50% y 60% del precio de venta según el producto.
Impuesto a los combustibles.	UTM 1,5 por m ³ para diesel y UTM 6,0 por m ³ para la gasolina automotriz.
Impuesto al crédito.	0,1% mensual con un máximo de 1,2%.*

3. Impuestos al Comercio Exterior

Aranceles a la importación.	Tasa general del 8%.**
Reintegro simplificado a los exportadores.	Tres tramos de 10%, 5% y 3%.

4. Impuesto a la Renta

Primera categoría	15% por utilidades devengadas.
Segunda categoría y global complementario	Progresiva por tramo de ingreso. Tasa marginal máxima 45%.
Crédito del artículo 57 bis.	Permite descontar de la renta imponible cierto tipo de inversiones.
Impuesto a las herencias y donaciones.	Tasa progresiva sobre 8 tramos del valor líquido de la herencia.
Adicional	Grava a no residentes con una tasa de 35%.

5. Impuesto Territorial

Sobre el avalúo de la propiedad.
Tasa entre 1,2% y 1,5%.
Recaudación es para municipalidades.

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

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

Fuente: Larraín y Vergara (2001).

las utilidades repartidas de las empresas, (d) eliminar el artículo 57 bis de la ley de impuesto a la renta, (e) eliminar el reintegro simplificado a las exportaciones, (f) estudiar la simplificación del impuesto a la renta, eliminando ciertas franquicias, beneficios y tratamientos distintos, muchos de los cuales pierden sentido con un sistema de impuesto a la renta con tasas relativamente bajas, como el aquí propuesto.

La propuesta se orienta básica, aunque no exclusivamente, a modificaciones al impuesto a la renta. También se puede pensar en modificar algunos otros impuestos que no tienen mayor justificación (a algunos productos específicos) y otros que inducen a distorsiones significativas en el mercado del crédito. Una propuesta que incluye éstos y otros elementos se encuentra en Fontaine y Vergara (1997). La razón para centrarse aquí en el impuesto a la renta es que, por un lado, las mayores distorsiones se concentran en dicho impuesto, y, por otro, para limitar el impacto fiscal de la reforma propuesta. De hecho hoy la discusión de reforma tributaria en el país se ha concentrado casi exclusivamente en reformas al impuesto a la renta.

La diferencia entre esta propuesta y otras es que definitivamente la aquí presentada es una reforma bastante más radical. No es simplemente bajar un punto por acá y compensarlo con otro punto por allá. Se estima que esta propuesta significa un salto positivo de gran importancia para la economía chilena. En general las propuestas que se presentan en este libro son propuestas de envergadura, que significan un cambio sustancial por sobre lo existente hoy. De alguna forma implicarían un segundo proceso de modernización⁷. Este proceso, en nuestra opinión, es necesario para volver a tener quince años de crecimiento al 7%. La reforma tributaria aquí presentada no es la excepción.

Es importante señalar que existe la creencia que una reforma de esta importancia en materia tributaria tendría un efecto regresivo importante, ya que principalmente se beneficiaría a las personas de mayores ingresos. A este respecto cabe señalar que existe abundante literatura, tanto en Chile como en el extranjero, que muestra que la redistribución de ingresos vía el sistema tributario no sólo es ineficiente, sino que en la práctica no se da⁸. En efecto, se ha demostrado, por ejemplo, que modificar un impuesto como el IVA, que en teoría sería regresivo⁹, en la práctica no produce un mayor

⁷ Para un completo análisis de las reformas que tuvieron lugar en Chile a partir de mediados de los 70, ver Larraín y Vergara editores (2000).

⁸ Ver Tanzi (1996) y Engel, Galetovic y Raddatz (1998).

⁹ En cuanto las personas de menores ingresos consumirían una mayor proporción de su ingreso que los más ricos.

impacto sobre la distribución del ingreso. De ahí que el consenso se ha movido en forma significativa a la conclusión que para mejorar la distribución del ingreso lo eficiente es trabajar con las políticas de gasto público. Esto es, recaudar de la forma más eficiente posible y distribuir mediante el uso focalizado y eficiente de dicha recaudación.

Objetivos

El objetivo esencial de la modificación del impuesto a la renta que se propone, es fomentar el crecimiento del país a través de la consecución de los siguientes objetivos específicos:

a) *Ahorro*. Una elevada tasa de ahorro doméstico genera los recursos necesarios para impulsar la inversión necesaria para el crecimiento, sin crear desequilibrios externos insostenibles. La propuesta de tener una tasa impositiva mayor a las utilidades distribuidas de las empresas versus la tasa que grava las utilidades reinvertidas y la reducción de la tasa máxima de impuesto personal apuntan a estimular, precisamente, el ahorro privado. Hay estudios que demuestran que la diferencia entre el impuesto personal y el a las utilidades de las empresas ha sido importante en estimular el ahorro (Bennett, Loayza y Schmidt-Hebbel, 2000), y que la reforma tributaria de 1990, en la que se subió el impuesto a las empresas, fue negativa para el ahorro (Vergara, 2000).

b) *Creatividad y esfuerzo de las personas*. Es ampliamente reconocido que el impuesto a las personas tiene tasas máximas excesivamente altas. Tasas del 45% perjudican la capacidad creadora y emprendedora de las personas así como su posibilidad de ahorrar, entorpeciendo en definitiva el crecimiento.

Tampoco nuestros impuestos personales son eficaces para redistribuir ingresos, porque recaen básicamente sobre los profesionales y sectores medios. La paradoja es que estos impuestos altamente progresivos terminan por castigar a quienes se superan y progresan, entorpeciendo la movilidad social.

Con una tasa máxima de impuestos personales del 20%, empresarios, trabajadores independientes, empleados y profesionales se verían impulsados a desarrollar toda su energía y creatividad, puesto que verían más claramente los frutos de su esfuerzo.

- c) *Simplicidad.* Es bueno tener sistemas tributarios simples, porque los sistemas complejos hacen más difícil y caro, tanto pagar como recaudar los impuestos, y favorecen la evasión.

Nuestro impuesto a la renta es complejo (Jorrat, 2000). Existen 12 regímenes distintos de tributación para las empresas: régimen general, contabilidad simplificada, régimen simplificado del artículo 14 bis, cuatro tipos de renta presunta y cinco de pequeños contribuyentes.

Por otra parte, existen distintas franquicias como el DFL 2 (viviendas), DL 701 (bosques), incentivos al ahorro del artículo 57 bis, leyes de donaciones, créditos por compras de activo fijo, amortización acelerada de los gastos de puesta en marcha, zonas francas, franquicias regionales, regímenes de renta presunta, etc. Así como una serie de exenciones tales como la exención general de la escala de tasas de impuestos personales, exención a las rentas de arrendamiento de bienes raíces, exención de 30 UTM (unidad tributaria mensual) a las ganancias de capital habituales, exención de 10 UTA (unidad tributaria anual) a las ganancias de capital no habituales, exención de 20 UTM a las rentas de capitales mobiliarios, exención de 30 UTM a las rentas de fondos mutuos, etc.

El impuesto que pagan las ganancias de capital, las rentas de capitales mobiliarios, los arriendos de bienes raíces dependen de distintas circunstancias como el tipo de activo que las genera, el tipo de contribuyente que la percibe, el avalúo fiscal, etc.

La complejidad del sistema y la perseverante y efectiva lucha del Servicio de Impuestos Internos (SII) contra la evasión ha implicado dictar 641 circulares en los últimos diez años. Mientras, en el mismo período, el Suplemento Tributario que publica el Servicio cada abril para informar a los contribuyentes como pagar sus impuestos, creció de 23,2 páginas a 77,7, esto es, más de un 200% (Jorrat, *op.cit.*).

Una simplificación del sistema parece altamente conveniente y necesaria. Esta simplificación también sería una mejor arma en la lucha contra la evasión.

- d) *Reducción en la evasión:* Según cifras entregadas por Impuestos Internos, la evasión tributaria en Chile alcanza a cerca de un 24%, es decir a unos US\$ 4 mil millones. Aunque esta cifra es baja en comparación con la mayor parte de países de América Latina, es ciertamente importante. Parte de la evasión puede explicarse por falta

de una fiscalización más adecuada. Sin embargo, un sistema tributario complicado y con tasas marginales altas también promueve la evasión. Con un impuesto a la renta simplificado como el propuesto, el Fisco encontraría un mejor medio para combatir la evasión que el complejo y polémico proyecto de ley contra la evasión que envió al Congreso el año 2000.

- e) *Crecimiento y Reactivación.* Hoy más que nunca es necesario impulsar la economía para que retome una senda de crecimiento más elevado. Si bien las reformas propuestas son estructurales y aspiran a fomentar la eficiencia económica en Chile en el mediano y largo plazo, es innegable que tendrían un efecto reactivador positivo inmediatamente. Más importante aún, el Gobierno tendría la oportunidad de dar un gran paso de modernidad y liderazgo, con un efecto muy significativo sobre el desarrollo de Chile, sobre la movilidad social y sobre las expectativas del sector privado. Este tipo de políticas de oferta es precisamente las que está impulsando el nuevo Gobierno de Estados Unidos para mitigar los efectos de la inevitable desaceleración económica que está sufriendo dicho país.

El costo de la propuesta

El costo de esta propuesta se aprecia en los Cuadros 3, 4 y 5¹⁰. La situación sin reforma se presenta en el Cuadro 3. Si se hace en forma inmediata (Cuadro 4) el costo es de 0,7% del PIB (unos US\$ 500 millones). Si se hace en forma gradual (Cuadro 5) –esto es, en tres años– el costo se esparce en el tiempo, siendo de 0,3% del PIB en el año 1 y subiendo gradualmente hasta alcanzar 0,6% del PIB en el tercer año. Debe destacarse que estos cálculos se hicieron con los supuestos del Ministerio de Hacienda en cuanto a crecimiento y elasticidad impuestos al PIB. Esta última se estimó en 1,05, que tal como reconocen las propias autoridades de Hacienda, es bastante conservadora.

¹⁰ Para los detalles del cálculo ver Fontaine y Vergara (2001).

CUADRO 3 MILLONES DE PESOS DE CADA AÑO

	1999	2000	2001*
INGRESOS TRIBUTARIOS	5.805.793	6.613.025	7.579.064
IMPUESTO A LA RENTA	1.396.479	1.548.190	1.834.508
Primera Categoría	755.202	844.460	982.986
Impuesto al Ingreso Personal	641.278	703.730	851.522
IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	2.811.585	3.244.823	3.591.573
IMPUESTO AL COMERCIO EXTERIOR**	535.490	492.523	534.824
RESTO	1.062.239	1.327.489	1.618.159
PIB NOMINAL	34.422.796	37.613.397	41.519.600
% del PIB			
	1999	2000	2001*
INGRESOS TRIBUTARIOS	16,9	17,6	18,3
IMPUESTO A LA RENTA	4,1	4,1	4,4
Primera Categoría	2,2	2,2	2,4
Impuesto al Ingreso Personal	1,9	1,9	2,1
IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	8,2	8,6	8,7
IMPUESTO AL COMERCIO EXTERIOR**	1,6	1,3	1,3
RESTO	3,1	3,5	3,9

* Presupuesto.

** Neto de Reintegro Simplificado a las Exportaciones (no disponible para 1999).

CUADRO 4 REFORMA DE UNA SOLA VEZ

% del PIB

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
INGRESOS TRIBUTARIOS	16,9	17,6	17,6	17,7	17,8	17,8	17,9
IMPUESTO A LA RENTA	4,1	4,1	3,6	3,7	3,7	3,7	3,7
Primera Categoría	2,2	2,2	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
Impuesto al Ingreso Personal	1,9	1,9	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6
IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	8,2	8,6	8,7	8,7	8,7	8,7	8,8
IMPUESTO AL COMERCIO EXTERIOR*	1,6	1,3	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4
RESTO	3,1	3,5	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9
Memo:							
Crecimiento PIB	-1,09	5,79	6,25	6,00	6,00	6,00	6,00
Inflación Promedio	3,33	3,75	3,34	3,00	3,00	3,00	3,00
Elasticidad Impuestos a PIB				1,05	1,05	1,05	1,05
Impuesto a las Utilidades Reinvertidas			15,00	10,00	10,00	10,00	10,00
Impuesto a las Utilidades Retiradas			15,00	20,00	20,00	20,00	20,00
Tasa Marginal Máxima del Impuesto Personal art. 57 bis			45,00	20,00	20,00	20,00	20,00
	0,10	0,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

* Neto de Reintegro Simplificado a las Exportaciones (no disponible para 1999)

CUADRO 5 REFORMA GRADUAL
% del PIB

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
INGRESOS TRIBUTARIOS	16,9	17,6	18,0	17,8	17,7	17,8	17,8
IMPUESTO A LA RENTA	4,1	4,1	4,2	3,8	3,6	3,6	3,6
Primera Categoría	2,2	2,2	2,3	2,1	2,1	2,1	2,1
Impuesto al Ingreso Personal	1,9	1,9	1,9	1,7	1,5	1,6	1,6
IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	8,2	8,6	8,7	8,7	8,7	8,7	8,8
IMPUESTO AL COMERCIO EXTERIOR*	1,6	1,3	1,3	1,3	1,5	1,5	1,5
RESTO	3,1	3,5	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9
Memo:							
Crecimiento PIB	-1,09	5,79	6,25	6,00	6,00	6,00	6,00
Inflación Promedio	3,33	3,75	3,34	3,00	3,00	3,00	3,00
Elasticidad Impuestos a PIB				1,05	1,05	1,05	1,05
Impuesto a las Utilidades Reinvertidas			15,00	13,00	11,00	10,00	10,00
Impuesto a las Utilidades Retiradas			15,00	17,00	19,00	20,00	20,00
Tasa Marginal Máxima del Impuesto Personal art. 57 bis			45,00	35,00	25,00	20,00	20,00
	0,10	0,10	0,06	0,03	0,00	0,00	0,00

* Neto de Reintegro Simplificado a las Exportaciones (no disponible para 1999)

Financiamiento de la propuesta

A continuación se enumeran cuatro opciones para financiar esta reforma. Previo a esto se debe destacar que, para mantener el afán conservador en materia de estimación de recaudación antes citado, no se ha hecho ningún supuesto sobre la mayor actividad y luego recaudación que una reforma como ésta podría traer consigo. Tampoco se hizo supuesto alguno respecto de la esperada reducción en la evasión que una reforma simplificadora y que reduce tasas de impuesto, como la aquí presentada, debiera producir. Todo esto significa que el costo de la propuesta está, muy probablemente, sobreestimado.

- Hacer la reforma en forma gradual. Tal como se mencionó esta alternativa hace bastante menos brusca la caída en los ingresos tributarios.
- Reducción del crecimiento del gasto público. Si el gasto público creciera tal como está programado en el 2001 y un punto por abajo del

- crecimiento compatible con la meta fiscal estimada por las autoridades de Hacienda sin cambios tributarios, para los años 2002 a 2004, la reforma se financiaría completamente al cierre del período y se mantendría el superávit estructural de 1% del PIB. Esto significaría que el gasto público crecería alrededor de 4,5% real por año en el período 2002-2004, y con el crecimiento del PIB de ahí en adelante.
- c) Relajamiento transitorio del superávit estructural de 1% del PIB. Para hacer más gradual el efecto sobre el gasto público de la reforma se podría relajar marginalmente la meta de superávit estructural de 1% del PIB. Por ejemplo, podría quedar en 0,5% del PIB hasta el 2003 y volver a 1% de ahí en adelante.
 - d) Simplificación del impuesto a la renta. En la sección 2 se discutió la complejidad del sistema tributario chileno y de las franquicias que aún existen. Con una tasa marginal máxima del impuesto a las personas de 20% y con una tasa a las utilidades reinvertidas de sólo 10%, parece razonable estudiar la posibilidad de eliminar algunas de estas franquicias. Desafortunadamente, con la información disponible es imposible calcular el efecto que una medida como ésta tendría en materia de recaudación.
 - e) Aumento del IVA en un punto porcentual. El IVA es un impuesto muy eficiente en el sentido que es poco distorsionador. A su vez, y a diferencia de lo que se cree comúnmente, no tiene mayores efectos redistributivos¹¹. Un aumento del IVA de 18% a 19% produce un aumento de la recaudación de 0,45% del PIB, lo que permite financiar una parte significativa de la reforma.

III. OTRAS PROPUESTAS PARA EL AHORRO

III.1 Ahorro público

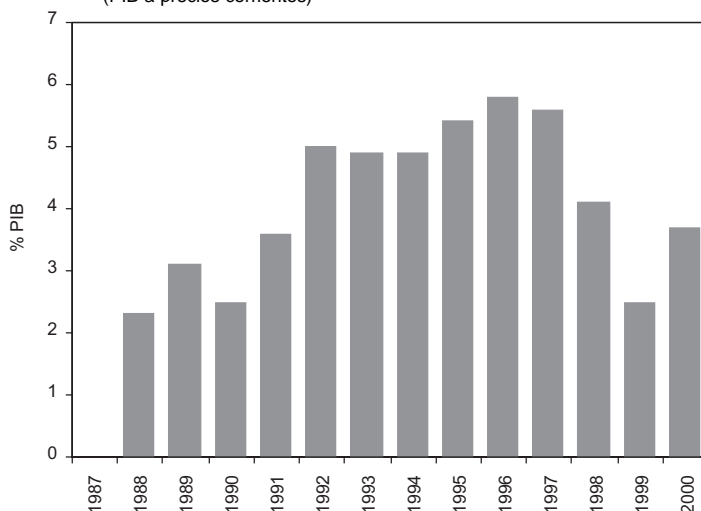
Una forma directa de aumentar el ahorro es aumentando el ahorro del sector público¹². Tal como se aprecia en el Gráfico 2, el ahorro del gobierno central ha disminuido en los últimos años. La actual administración se ha puesto como meta un superávit fiscal del gobierno central es-

¹¹ Ver Engel, Galetovic y Raddatz (*op.cit.*).

¹² Diversos estudios con respecto a la equivalencia ricardiana (Barro, 1974) para Chile demuestran que está no se cumple en su totalidad. Esto es, un mayor ahorro público se compensa sólo parcialmente con un menor ahorro privado. Ver Morandé (1996), Hachette (1998), Vergara (*op.cit.*, 2000), Bennett *et. al.* (*op.cit.*, 2000).

tructural de 1% del PIB. De hecho, en el año 2000 el ahorro del gobierno central aumentó en forma importante, llegando a 3,7% del PIB. Se entiende por balance estructural del sector público el monto que alcanzarían los ingresos y gastos fiscales si se excluyen los factores cíclicos y aleatorios en los cálculos de este balance.

GRÁFICO 2 AHORRO DEL GOBIERNO CENTRAL 1987 - 2000
(PIB a precios corrientes)



Para el caso de Chile, además de ajustes contables para reflejar en mejor medida las cuentas fiscales, se ha decidido usar el producto potencial para estimar los ingresos tributarios y usar un precio del cobre de equilibrio de largo plazo.

El esfuerzo es interesante y cabe un elogio a esta política de austeridad fiscal. Además, el uso del presupuesto estructural es razonable en cuanto permite déficits efectivos en períodos de menor actividad y/o bajo precio del cobre, y superávits por arriba del 1% en períodos de bonanza.

No obstante cabría requerir más claridad en relación al uso de los supuestos en materia de precio del cobre y producto potencial. Se propone definir una metodología simple y comúnmente aceptada, de forma de evitar suspicacias y presiones para “lograr la meta cambiando la definición o los supuestos detrás del superávit estructural”. Más que un tema legal se considera que esto es simplemente un tema de gestión. Bastaría que el Ministerio de Hacienda fuera más específico en sus cálculos y se comprometiera a cierta estabilidad en la metodología.

Nótese que el objetivo de esta medida es consolidar una política más permanente de austeridad fiscal estructural, evitando que esta dependa de las definiciones y metodologías que se usen en cada año o por cada gobierno.

III.2 Banco Central

En materia de deuda interna, el caso de Chile es atípico en cuanto la deuda pública interna está en manos de Banco Central (BC) y no del gobierno. El origen de esta deuda –que alcanza a aproximadamente un 30% del PIB (Cuadro 6)– es la crisis financiera de 1982-83, cuando el instituto emisor, en ese entonces no autónomo, fue el que emitió deuda para las operaciones de salvataje de los deudores y de la banca, y las operaciones de esterilización de gran parte de la década de los 90, cuando el BC compró reservas internacionales esterilizando su efecto monetario mediante la emisión de deuda interna. Como consecuencia de todo esto el BC se ha ido descapitalizando y hoy su capital es negativo y asciende a 2,3% del PIB.

CUADRO 6 DEUDA INTERNA BANCO CENTRAL DE CHILE
% PIB

1981	2,3	1991	37,5
1982	2,4	1992	36,3
1983	21,3	1993	34,6
1984	26,9	1994	34,5
1985	41,5	1995	31,9
1986	42,0	1996	33,0
1987	36,5	1997	36,2
1988	29,2	1998	31,3
1989	30,6	1999	34,3
1990	39,7	2000	34,6

Fuente: Banco Central de Chile.

Aunque no se incluye explícitamente en las cuentas del sector público es evidente que desde un punto de vista macroeconómico un déficit del instituto emisor es equivalente a un déficit del gobierno¹³. En efecto, una mayor deuda pública –cualquiera sea el emisor de ésta– implica un menor ahorro del sector público (que se mide según el pago de intereses por

¹³ Para un análisis en detalle ver Eyzaguirre y Vergara (1993).

esa deuda), y por lo tanto en menor ahorro nacional¹⁴. Este menor ahorro se traduce en una mayor tasa de interés. Para un balance fiscal dado, el mecanismo de transmisión hacia la tasa de interés es la emisión de nueva deuda para cubrir el déficit del instituto emisor. Si la emisión de esta nueva deuda la hace el gobierno o el BC no debiera tener mayores consecuencias en términos de la tasa de interés.

A pesar de lo recién dicho, hay al menos tres argumentos que indicarían la conveniencia de que el déficit esté en las arcas del Tesoro y no en las del BC. En primer lugar, siempre existe la tentación de financiar parte del déficit con impuesto inflación, lo que puede significar un alto costo para el país¹⁵. En segundo lugar, si se llegara a producir una crisis de confianza en dicha deuda, el BC sólo tiene como herramienta el impuesto inflación, mientras que el Fisco tiene el presupuesto, que es un instrumento bastante más poderoso para estos efectos. Por último, si el déficit cuasifiscal (del BC) se traspa al Fisco, se transparenta más el verdadero déficit público consolidado, y se dan mayores argumentos para un ahorro público más elevado¹⁶. En efecto, desde un punto de vista político es más fácil pedir austeridad para reducir un déficit que para aumentar un superávit. Y nótese que no se trata sólo de un argumento de *marketing*, ya que en realidad el déficit consolidado de todo el sector público debiera considerar el déficit del BC.

Por lo anterior, se propone recapitalizar al BC. La forma de hacerlo sería que el fisco emitiera un documento de deuda contra el instituto emisor que le significara a este último alcanzar un cierto nivel de capital o que parte de la deuda del Banco Central pasara a ser deuda del Fisco (en monto suficiente para lograr un cierto nivel de capital). El monto exacto de dicha capitalización requeriría un análisis más detallado, que sobrepasa el ámbito de este artículo. No obstante, se estima que debiera tener alguna relación con la emisión monetaria.

Para evitar que el BC se transforme nuevamente en una institución deficitaria, se propone limitar el monto de su endeudamiento. Por ejemplo, partiendo de su nivel actual de endeudamiento y luego de los ajustes para

¹⁴ Este análisis también supone que la equivalencia ricardiana (Barro, 1974) no se da en forma perfecta. La equivalencia ricardiana en este contexto quiere decir que los agentes privados no consideran la deuda pública como riqueza, porque saben que en el futuro tendrán que aumentar los impuestos para pagar dicha deuda.

¹⁵ Cabe destacar, no obstante, que este riesgo es menor con un BC autónomo con un objetivo explícito de estabilidad de precios.

¹⁶ Para una discusión más detallada de estos argumentos ver Eyzaguirre y Vergara (*op.cit.*).

su capitalización, se podría establecer un nivel máximo de deuda en relación al capital¹⁷. Lo óptimo, en todo caso, es una regla que signifique una reducción en el tiempo de la deuda del instituto emisor. Se debe destacar que es clave imponer algún límite de esta naturaleza, ya que si no se le produce un problema de *moral hazard* al instituto emisor. Esto es, como sabe que finalmente el Fisco pagará sus deudas, no le importa incurrir en políticas que puedan significar un aumento desmedido de éstas.

III.3 Aumento de la cobertura de las cotizaciones previsionales

Un muy bajo porcentaje de los trabajadores independientes cotizan en el sistema de AFP (alrededor de un 4%). Se debe destacar que esta cotización es voluntaria, es decir no hay obligatoriedad, al contrario de lo que sucede con los trabajadores dependientes. La ley sostiene que en caso de cotizar se debe hacer por un 10% de la renta declarada, que no debe ser inferior al salario mínimo, más la prima por el seguro de invalidez y sobrevivencia. A eso debe agregársele el 7% de salud en las ISAPRE (Instituciones de Salud Previsional) o FONASA (Fondo Nacional de Salud).

La propuesta, tomada de la Comisión Nacional del Ahorro (CNA)¹⁸, es establecer una cotización obligatoria para aquellos trabajadores independientes que declaran impuesto global complementario (sobre 400 mil), como para los que declaran en base a ingresos esperados de acuerdo al régimen de presunción de renta (aproximadamente 150 mil). Sin embargo, la cotización excluirá la obligatoriedad de cotización de salud.

La CNA estimó que de incorporarse al sistema la totalidad de los trabajadores independientes que pagan impuesto global complementario, el ahorro previsional subiría en aproximadamente US\$ 170 millones al año, esto es, alrededor de un 0,25% del PIB. La citada comisión estimó que este efecto superaría por un importante margen la baja del ahorro voluntario producto de esta medida. Se debe reconocer, no obstante, que el ahorro público caería en cuanto, para hacer simétrico el tratamiento tributario de los trabajadores independientes con el de los dependientes, se debiera permitir rebajar de la base imponible las cotizaciones previsionales.

¹⁷ Ver J.A. Fontaine (2000) para una propuesta específica.

¹⁸ Ver Comisión Nacional del Ahorro (1998). El autor de este trabajo fue miembro de dicha comisión.

IV. CONCLUSIÓN

Las propuestas aquí presentadas tienen como objetivo promover el ahorro, la productividad y el crecimiento. Se toma un aspecto específico, pero de gran importancia, cual es el sistema tributario, y se proponen una serie de medidas con el fin de perfeccionarlo y ayudar a lograr los objetivos antes mencionados. También hay propuestas específicas en relación al gasto público, la deuda del banco central y el ahorro previsional. Un resumen de estas propuestas se encuentra en el Cuadro 7. En dicho cuadro las propuestas se separan según su urgencia e indicando si requieren trámite legislativo, es necesario una modificación normativa o sólo es un tema de gestión.

Se ha evitado hacer un largo análisis de cada uno de los temas y un diagnóstico detallado de los problemas en las distintas áreas. Ello en virtud que este es un libro sobre propuestas en las que éstas se privilegian sobre el diagnóstico. En todo caso, en las referencias se puede encontrar un detallado análisis de cada uno de los aspectos aquí abordados. Tampoco se pretende hacer un análisis exhaustivo sobre el ahorro, la política tributaria y el crecimiento, sino sólo entregar algunas propuestas concretas que ayuden en el sentido de incrementar el ahorro, mejorar la eficiencia y el crecimiento de nuestra economía.

CUADRO 7 RESUMEN DE LAS PROPUESTAS

Propuesta	Descripción	¿Legislación, Reglamento o Gestión?	Urgencia
1. Reforma Tributaria	1.1 Reducción de la tasa marginal máxima del impuesto personal a 20%. 1.2 Reducción a 10% el impuesto sobre las utilidades reinvertidas de las empresas. 1.3 Aumentar a 20% el impuesto sobre las utilidades distribuidas de las empresas. 1.4 Eliminación del artículo 57 bis de la ley de impuesto a la renta. 1.5 Eliminación del reintegro simplificado de exportaciones. 1.6 Eliminación de distintas franquicias, beneficios y tratamientos diferenciados.	Legislación	Alta
2. Consolidar el Ahorro Público	Definición precisa de superávit estructural	Gestión	Alta
3. Sanear el balance del Banco Central	3.1 Traspaso de capital del Fisco al Banco Central. 3.2 Límite al endeudamiento del instituto emisor.	Legislación	Alta
4. Aumento de la cobertura de las cotizaciones previsionales	Obligar a los trabajadores independientes que paguen global complementario o declaren en base a renta presunta a cotizar en la AFP.	Legislación	Mediana

Referencias Bibliográficas

- Banco Central de Chile, 2001, *Informe de Política Monetaria*, enero.
- Barro, R., 1974, "Are Government Bonds Net Wealth", *Journal of Political Economy* 81, diciembre.
- Bennett, H., N. Loayza y K. Schmidt-Hebbel, 2000, "Comportamiento del Ahorro por Sectores Agregados en Chile", mimeo. Artículo presentado en la conferencia Ahorro en Chile, organizada por el Banco Central de Chile y el Centro de Estudios Públicos, Noviembre.
- Comisión Nacional del Ahorro, 1998, "Hacia un Mayor Ahorro Privado en Chile", Santiago, marzo.
- Engel, E., A. Galetovic, y C. Raddatz, 1998, "Reforma Tributaria y Distribución del Ingreso en Chile", Estudios Económicos, Servicio de Impuestos Internos, Chile (*disponible en* www.sii.cl).
- Eyzaguirre, N., y R. Vergara, 1993, "Reflexiones en Torno a la Experiencia de Autonomía del Banco Central de Chile, *Cuadernos de Economía* N° 91, diciembre.
- Fontaine, B., y R. Vergara, 1997, "Una Propuesta Tributaria Para el Crecimiento", *Estudios Públicos* 67, Invierno.
- _____, 2001, "Una Propuesta de Reforma Tributaria", *Puntos de Referencia* 237, Centro de Estudios Públicos, enero.
- Fontaine, J. A., 2000, "Banco Central Autónomo: En Pos de la Estabilidad", en *La Transformación Económica de Chile*, F. Larraín y R. Vergara editores, Centro de Estudios Públicos.
- Hachette, D., 1998, "Ahorro Privado en Chile", *Cuadernos de Economía* N° 104, abril.
- Jorrat, M., 2000, "Diagnóstico del Sistema Tributario Chileno", *Estudios Económicos*, Servicio de Impuestos Internos, Chile (*disponible en* www.sii.cl).
- Larraín F., y R. Vergara, 2000, "Un Cuarto de Siglo de Reformas Fiscales", en *La Transformación Económica de Chile*, F. Larraín y R. Vergara editores, Centro de Estudios Públicos.
- _____, 2000, *La Transformación Económica de Chile*, Centro de Estudios Públicos.
- Morandé, F., 1996, "Savings in Chile: What Went Right?", *Working Papers Series* 322, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., marzo.
- _____, y R. Vergara, 1997, *Análisis Empírico del Crecimiento en Chile*, Centro de Estudios Públicos/ Ilades-Georgetown University.
- Tanzi, V., 1996, "Fiscal Policy and Income Distribution". Artículo presentado en la conferencia Crecimiento Económico y Equidad: Políticas y Experiencia Internacional, Santiago, Julio.
- Vergara, R., 2000, "Determinantes del Ahorro Privado en Chile", mimeo. Artículo presentado en la conferencia Ahorro en Chile, organizada por el Banco Central de Chile y el Centro de Estudios Públicos, Noviembre.





Capítulo 10

El Mercado de Capitales Chileno: Un Necesario *Big-Bang* Para el Crecimiento*

Patricio Arrau P.

Ingeniero Comercial, Universidad de Chile.
PhD. en Economía, Universidad de Pennsylvania.
Consultor internacional. Socio de Gerens S.A.

Email: parrau@gerens.cl

* Agradezco los comentarios de Fernando Larraín y Rodrigo Vergara a una versión anterior de este documento, así como las conversaciones y/o minutas proporcionadas por Jorge Bustos, Antonio Recabarren y Salvador Valdés. Sin embargo, los errores y omisiones, así como las opiniones expresadas en este documento, son de exclusiva responsabilidad del autor.

I. MOTIVACIÓN

El mercado de capitales es esencial para asignar eficientemente los recursos de ahorro hacia los distintos proyectos de inversión que crean empleo y riqueza para los chilenos. Su aporte como columna vertebral del sistema económico excede en mucho su aporte directo al PIB nacional.

El mercado de capitales chileno tuvo un extraordinario proceso de crecimiento entre 1980 y 1995. Fueron 15 años de impresionante mejoramiento de los índices de transacciones (liquidez), capitalización de mercado y creación de nuevos instrumentos e instituciones. Este fue un proceso continuo de aprendizaje, tanto de los actores del mercado como de los reguladores. La expansión económica de Chile entre 1984 y 1997 no puede entenderse sino en conjunto con la expansión del mercado de capitales y del sistema financiero.

Claves en este proceso fueron la liberalización de las tasas de interés en la segunda mitad de los 70, la reforma del sistema de pensiones de 1980, las nuevas leyes de valores y de sociedades anónimas de 1981, la reforma tributaria de 1984, la nueva Ley de Bancos de 1986, la privatización con propiedad desconcentrada de las grandes empresas de servicios públicos y bancos desde la mitad de la misma década, el positivo impacto que tuvo en la comunidad financiera internacional el retorno a la democracia y la continuidad de las políticas seguidas desde entonces, incluido el éxito que tuvo el naciente Banco Central autónomo en reducir la inflación en los 90.

Este proceso empezó a debilitarse y a estancarse severamente desde 1995 en adelante; es decir, antes de que la crisis asiática golpeará a la economía chilena y que los capitales externos se hicieran escasos.

El propósito fundamental de este artículo es realizar propuestas concretas para un indispensable reimpulso del mercado de capitales chileno, para lo cual es necesario realizar un breve recuento y diagnóstico de la evolución de dicho mercado. El énfasis es propositivo y no analítico. Se enuncian ideas y proposiciones para el debate, desprovistas de un análisis detallado, y menos justificadas con método científico. Aunque hay contribuciones nuevas, el trabajo no pretende mayor originalidad, sino que recoge varias propuestas realizadas por distintos actores y observadores del mercado de capitales durante los años noventa.

Se afirma que se acabó el tiempo para “reformas graduales”. Se sugiere que a través de dicha política Chile ha perdido el paso y se ha sumido a los actores del mercado en un profundo sopor y desencanto con casi seis años de anuncios insatisfechos. Ello se cierne como una gran ame-

naza para posicionar al país en el concierto de la competencia global. Es imprescindible realizar lo que se conoce en la literatura como un big-bang financiero, al igual que Australia y Nueva Zelandia en el primer quinquenio de los ochenta; Inglaterra, Francia, España y Japón en el segundo quinquenio de esa misma década. Ello no es más que un conjunto de medidas de desregulación del mercado, un fuerte golpe de campana que anuncie a todos los vientos un cambio de política financiera en Chile, que remueva el sopor de los actores nacionales e internacionales y que coloque de nuevo a Chile en la competencia seria por un centro financiero regional. La analogía con ese gran estallido que dio inicio al universo ahorra muchas palabras.

Por último, una advertencia. El mercado de capitales es un todo que incluye instituciones bancarias y no bancarias. En este trabajo se analizan solamente las segundas, correspondiendo a otro trabajo de este mismo libro el análisis de las instituciones bancarias y de regulación consolidada de todo el sistema.

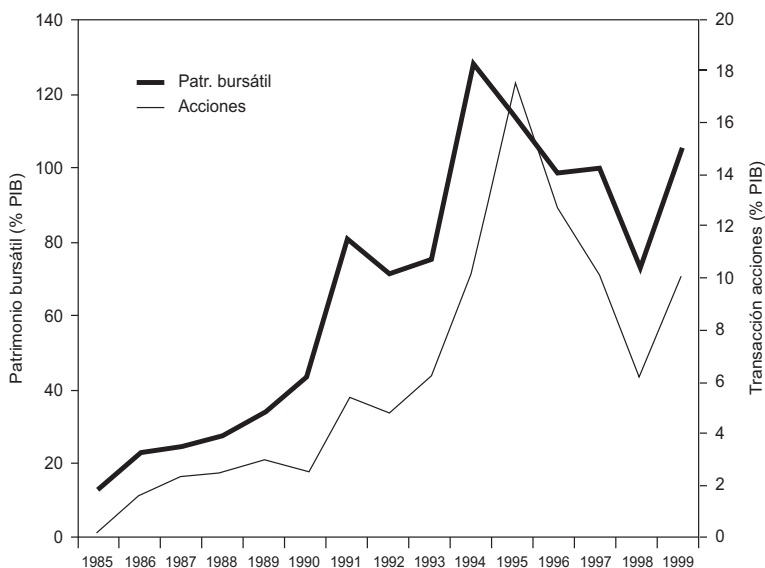
II. EVOLUCIÓN DEL MERCADO Y DIAGNÓSTICO DEL ESTANCAMIENTO

Entre 1980 y 1995, mercado de capitales tuvo un extraordinario desarrollo, con una fuerte expansión de las instituciones, actividad y sofisticación de los instrumentos. La liberalización de las tasas de interés en la segunda mitad de los 70 fue el primer paso en este proceso que es sabido, no estuvo exento de problemas al descuidarse un desarrollo institucional del sistema bancario, lo que desencadenó la crisis de 1982. Sin embargo, en los 80 se corrigieron los problemas de la banca y se enfatizó el desarrollo del mercado de capitales con el fortalecimiento de sus leyes y la creación de nuevas instituciones. Así se reforma el sistema de pensiones en 1980, se crean nuevas leyes de valores y de sociedades anónimas en 1981, se realiza la reforma tributaria de 1984, se modifica la Ley de Bancos en 1986, se privatizan las grandes empresas de servicios públicos y se reimpulsa la banca privada desde la mitad de la misma década. Asimismo, la autoridad flexibiliza gradualmente las inversiones de los fondos de pensiones lo que permite un proceso de aprendizaje de los actores privados y públicos en el manejo y operación de las nuevas instituciones del mercado¹.

¹ Para un análisis más detallado de todo este proceso véase Arrau, P. (1997).

En efecto, en el período que va entre 1985 y 1995 los montos transados en acciones pasaron desde 0,32% del PIB hasta 17,51% en ambas fechas (Gráfico 1). De modo similar, el patrimonio bursátil se incrementó desde representar 13,08% del PIB hasta 127,83% en 1994.

GRÁFICO 1 TRANSACCIÓN DE ACCIONES Y PATRIMONIO BURSÁTIL (% PIB Nominal)



Fuente: Bolsa de Comercio de Santiago

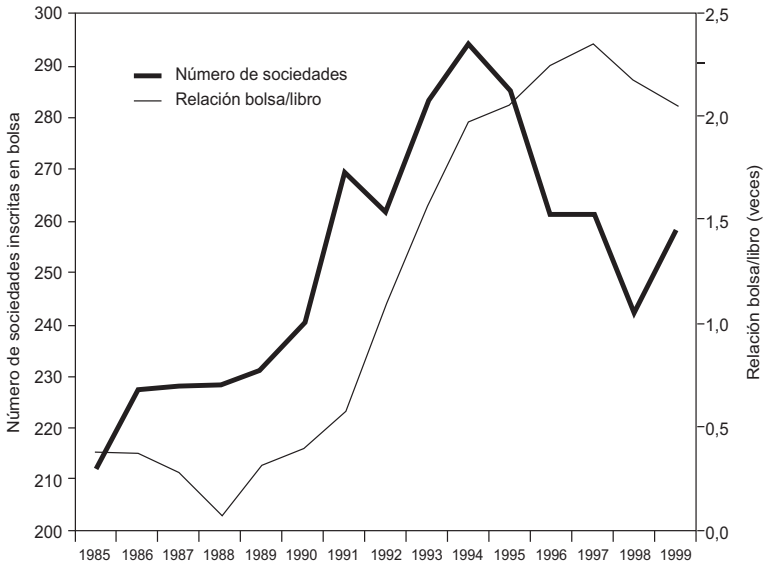
En términos de la relación Valor Bolsa/Valor Libro, el indicador pasó desde 0,31 veces en el año 1985 hasta 2,35 veces en 1994 en un contexto en que el número de empresas listadas en la Bolsa de Comercio comienza a crecer en forma importante desde 1991 (Gráfico 2).

Nadie duda que el desarrollo del mercado de capitales chileno está íntimamente ligado al crecimiento de los fondos de pensiones, quienes pasaron a ser un actor de gran relevancia en el mercado de capitales.

Como se observa en la Gráfico 3, el valor de los fondos de pensiones crece aceleradamente, llegando a representar a fines de 1999 el 52,6% del PIB nacional, casi US\$ 40 mil millones.

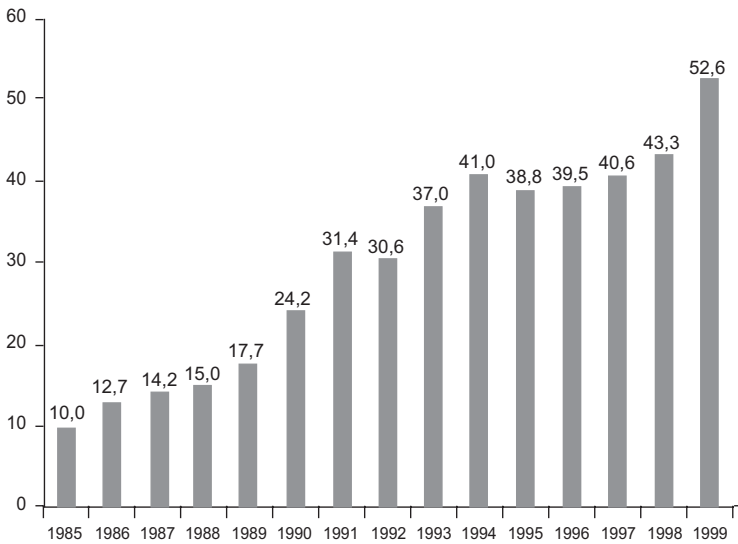
El proceso de desarrollo del mercado financiero nacional no sólo alcanzó al mercado accionario sino que a otros instrumentos de financiamiento para las empresas. Por ejemplo, entre las fechas en análisis los bo-

GRÁFICO 2 NÚMERO DE SOCIEDADES Y RELACIÓN BOLSA/LIBRO



Fuente: Bolsa de Comercio de Santiago

GRÁFICO 3 TAMAÑO FONDO DE PENSIONES (% PIB NOMINAL)



Fuente: Bolsa de Comercio de Santiago

nos emitidos por las empresas pasan desde 1,53% del PIB hasta un máximo de 5,55% en 1991 y los fondos de inversión de capital extranjero alcanzan un 3,95% del PIB en 1994.

En el año 1995 las perspectivas eran promisorias. La flexibilización de varias leyes del mercado de capitales en 1994-1995 y los acuerdos para aprobar la nueva Ley de Bancos en 1995 sugerían en aquella época la posibilidad de convertir a Santiago en un centro financiero regional.

Sin embargo, este proceso comenzó a debilitarse severamente desde 1995 en adelante; es decir, dos años antes que la crisis asiática alcanzara nuestras costas. Las razones de este estancamiento son diversas. Entre 1995 y 1997, el debilitamiento del mercado no puede explicarse por la escasez de capitales externos o por los procesos de fusiones o adquisiciones que concentraron la propiedad de grandes empresas desconcentradas a partir de 1997. Más bien se explica por medidas de política (o la falta de ellas) de parte de la autoridad económica, que a su vez respondían a dos concepciones de la autoridad que terminaron ahogando el mercado.

II.1 Dos concepciones de política de la autoridad económica

Es posible identificar dos grandes concepciones de la autoridad económica en los 90 que la llevaron a tomar medidas (o a no tomar otras) que contribuyeron al estancamiento del mercado de capitales: a) el enfoque de política macroeconómica y cuenta de capitales, que ha impedido una integración financiera con el resto del mundo; y b) un enfoque legal y de fiscalización que ha impedido la innovación y rápida adaptación de los actores e instituciones del mercado a las cambiantes condiciones. La primera es una concepción macroeconómica y la segunda una regulatoria microeconómica.

a) Política macroeconómica y de cuenta de capitales

El mercado de capitales fue de alguna manera asfixiado ante la preeminencia de la prioridad macroeconómica que existía previo a 1997. En aquella época la política macroeconómica consistía en un muy activo uso de la política monetaria (tasas de interés) para controlar la demanda doméstica, junto a una política de control de flujos de capitales externos y de banda cambiaria que intentaban evitar que los capitales externos estimularan demasiado la demanda interna y apreciaran el tipo de cambio en

exceso. Se intentó cautelar así cierta autonomía en materias de política monetaria con el fin de reducir la inflación y se aplicó una política de “apertura gradual” de la cuenta de capitales.

El sistema funcionó bien hasta principios de 1995. En el primer quinquenio de los 90 Chile era una economía riesgosa desde el punto de vista de los inversionistas. Además de los riesgos que suponían una reciente vuelta a la democracia, basta recordar que en 1990 se debió renegociar los pagos de la deuda externa porque el país no tenía acceso libre a los flujos internacionales de largo plazo. Sin embargo, las cosas mejoraron con rapidez. El beneficio económico de la conjunción de libertades políticas y económicas se instaló con fuerza en la mente de los actores y así lo entendió la comunidad financiera internacional. En 1990 se renegóció la deuda externa y CTC (Compañía de Teléfonos de Chile) abrió los mercados latinoamericanos con su colocación de ADR. Dos años después la economía fue ranqueada “grado de inversión” (BBB), nota que subió a A- en 1995².

Al disminuir el riesgo país, la combinación riesgo-rentabilidad sustentada en la política macroeconómica se volvió más compleja y se constituyó en fuente de escondidos desequilibrios financieros. La gran abundancia de liquidez internacional junto a las altas tasas de interés interna y el tipo de cambio semifijo en el piso de la banda se sumaron para atraer un gran flujo de capitales externos a partir de 1995.

El Banco Central privilegió su rol macroeconómico (inflación) por sobre su rol microeconómico que le dicta fortalecer el sistema de pagos y, por ende, el sistema financiero. Así la autoridad macroeconómica respondió desde 1995 deteniendo el proceso de apertura gradual de la cuenta de capitales e intentando controlar estos flujos. Se expandió el uso del encaje a los ADR secundarios y a las entradas de capital del DL 600 para fines de inversión financiera. Con el loable objetivo de entregar autonomía a la política monetaria, controlar la demanda interna y procurar estabilidad cambiaria, se inhibió la innovación e integración financiera internacional y se debilitó la confianza de los agentes internos y externos respecto de los avances hacia un sistema de mercado cambiario y financiero abierto en Chile.

Los controles de capitales empezaron a hacer agua. Los flujos de capitales estimulaban en forma directa la demanda interna y el Banco Central respondía subiendo aún más las tasas de interés domésticas (*e.g.* diciembre de 1995 cuando se elevó la tasa en un punto a UF más 7,5%). Por su parte, la comunidad financiera internacional y las grandes empresas con

² Véase Arrau, P (1996) para una mayor descripción de este proceso.

acceso a los mercados internacionales respondían con más flujos de capitales y la economía respondía apreciando el tipo de cambio real y expandiendo el exceso la demanda de bienes y servicios. Era un círculo que tenía la apariencia de círculo virtuoso, pero en realidad era un círculo vicioso.

La apreciación cambiaria que vino con este régimen de políticas macroeconómicas esencialmente controlador debilitó las exportaciones, nuestro motor de crecimiento; elevó a más de 5% el déficit de la cuenta corriente, el cual se volvió crónico; y generó soterrados desequilibrios de descalce cambiarios en el financiamiento de los activos de las empresas.

En resumen, el Banco Central privilegió su papel de estabilizador de la macroeconomía y abandonó el rol de fortalecer la microeconomía financiera. Esta historia muestra que no se puede hacer lo primero sin lo segundo. La macroeconomía no es una disciplina independiente sino la suma de las decisiones de los actores individuales. Si no se pone cuidado en los incentivos al nivel microeconómico, la macroeconomía termina pasando la cuenta.

b) Enfoque legal y de fiscalización

Un segundo aspecto de política financiera que ha sido determinante en el actual estado del mercado de capitales es lo que llamamos enfoque legal y de fiscalización. Se refiere a las normativas y leyes asociadas al mercado de capitales y a los fiscalizadores. Tanto las Superintendencias de Bancos, Valores y Seguros y AFP, como el Banco Central de Chile y el Servicio de Impuestos Internos han utilizado un modo de legislar y fiscalizar que afecta el desarrollo del mercado.

El problema tiene tres aspectos. En primer lugar, nuestro sistema legal no es el mejor para las finanzas. David Gallagher en su “mirada gringa”³, nos recuerda este “problema de fondo” con nuestra “tradicción burocrática de derecho civil, de ley escrita, que no se ve en ningún centro financiero importante”.

“Los grandes centros financieros internacionales del mundo –Londres, Nueva York, Hong Kong, Singapur– tienen derecho consuetudinario, o *common law*. La consecuencia es que la ley tiene mucho más capacidad de responder en forma flexible y rápida a lo que es el mundo más veloz que existe: el mundo financiero”.

³ Véase, Gallagher, D. (1998)

Si bien este aspecto no tiene mucha solución, el caso de España muestra que es posible sortear este problema si se legisla con cuidado. Al contrario, en Chile tendemos a agravar este problema con el modo de legislar y de fiscalizar. La “costumbre” chilena de leyes extremadamente detallistas y reglamentarias lleva a un engorroso y burocrático sistema de autorizaciones previas y complejos contratos para precaver tanta contingencia legal. Las leyes y normas del mercado de capitales son especialmente exageradas en estos aspectos. Emblemático es el caso del DL 3.500 que regula el sistema de fondos de pensiones y sus portafolio a un detalle desproporcionado. Este segundo problema tiene solución, sin embargo, redactando leyes y normas menos detallistas y entregando mayor iniciativa a los actores del mercado. Algo se ha avanzado con las nuevas normativas de autorregulación de los bancos, por ejemplo, y es necesario extender esta descentralización a los otros actores del mercado de capitales.

A este marco institucional-legal, se suma un tercer aspecto del problema que es el enfoque de fiscalización y supervisión seguido por las autoridades. Éste enfatiza en exceso el “control preventivo” *ex ante*. Ello no es más que una presunción de parte de la autoridad de que los actores del mercado buscan en general abusar, monopolizar o evadir impuestos y que se requiere normativas preventivas que impidan cualquiera de estas acciones a todos por igual. El costo de ese enfoque es desincentivar la innovación, deprimir los espíritus creadores y estimular los espíritus rentistas.

II.2 Caída de la liquidez en el mercado

El mejor barómetro de un mercado de capitales es su grado de liquidez. Una mayor liquidez se traduce en primer lugar en una reducción de la prima o castigo por iliquidez; es decir, del riesgo de no poder liquidar la inversión. En efecto, la corredora Larraín-Vial estima que la prima por iliquidez se ha incrementado en los últimos años en 350 puntos para las empresas IPSA y en 500 puntos base para las empresas IPSA que no tienen ADR. En segundo lugar, una mayor liquidez genera una externalidad positiva puesto que genera mayor confianza en el mercado como indicador del verdadero valor de las empresas y una menor probabilidad de enfrentar abusos y manipulaciones de precios. La mayor liquidez y la confianza en el mercado se retroalimentan mutuamente en un círculo virtuoso.

De los gráficos 1 y 2 se observa un continuo proceso de estancamiento y posterior deterioro de los indicadores de liquidez de la bolsa de valores doméstica desde 1995. En efecto, el indicador de transacción de

acciones como porcentaje del PIB cierra la década pasada en 10,17%, más de 7 puntos porcentuales por debajo de su máximo histórico de 1995 (17,51%). El patrimonio bursátil, por su parte, pasó desde 128% del PIB en 1995 a 73% en 1998, para recuperarse parcialmente al cierre de 1999 (105%).

Una mejor forma de evaluar donde se encuentra Chile en el concierto mundial respecto al barómetro de liquidez es comparar el cociente entre el valor transado anual accionario sobre la capitalización de mercado con otros países, tanto emergentes como desarrollados. Para ello, se tomó este indicador para el período 1995-1997 de modo de no contaminar el análisis con la crisis asiática de mediados de 1997. Este indicador dice qué porcentaje de las acciones emitidas y registradas en bolsa es efectivamente transado en un año.

CUADRO 1 LIQUIDEZ MERCADOS ACCIONARIOS
Cifras en %

País	1995	1996	1997	Promedio 1995-97
<i>Emergentes</i>				
Argentina	12,2	9,8	43,4	21,8
Brasil	53,6	51,7	79,6	61,6
Chile	15,0	12,8	10,3	12,7
Grecia	35,7	34,3	61,7	44,0
Indonesia	22,0	35,3	143,1	66,8
México	37,9	40,4	33,6	37,3
Perú	33,4	31,0	23,2	29,2
<i>Desarrollados</i>				
Australia	40,2	46,6	58,0	48,3
España	30,2	103,4	156,0	96,5
EE.UU.	74,5	83,9	90,3	82,9
Gran Bretaña	36,2	33,2	41,5	37,0
Irlanda	129,2	100,2	147,6	125,7
Japón	33,6	40,5	56,5	43,5
Nueva Zelandia	26,3	23,0	35,4	28,2
Singapur	40,9	28,5	60,2	43,2

Fuente: Elaborado en base a IFC, "Emerging Stock Markets Factbook 2000".

Los resultados para Chile son elocuentes. Como se observa en el Cuadro 1, el indicador de Chile desciende desde 15% en 1995 hasta 10% en 1997 con un promedio de 12,7% para el período. Las cifras muestran claramente un estancamiento en el volumen de transacciones del mercado

accionario nacional y una débil posición frente a otras plazas bursátiles de la región y de mercados emergentes. Con la excepción de México y Perú, la tendencia de los otros cuatro países emergentes de la muestra, al igual que la totalidad de los países desarrollados, fue incrementar el índice en estos años (Cuadro 1). Chile, al contrario, muestra una sistemática reducción durante este período lo que indica que la disminución de la liquidez representa un problema idiosincrático y no puede explicarse como un fenómeno global.

El indicador de Chile en promedio en este período se presenta desfavorable frente a Argentina, que tiene un indicador de liquidez promedio de 21,8%, Brasil, con 61,6%, México con 37,3%, e incluso Perú, con 29,2%.

Si se compara con los países desarrollados, se observa una brecha aún mayor en el indicador de liquidez, donde el grupo seleccionado va desde un 28% para Nueva Zelanda hasta un 126% para Irlanda.

Si bien es necesario destacar que Chile tiene una capitalización de mercado alta en comparación con estos países como porcentaje del PIB, ello no es excusa para tener un menor índice de liquidez.

II.3 Explicaciones para la caída de liquidez

Algunas explicaciones de esta pérdida de liquidez fueron presentadas por Fernando Larraín y Francisco Murillo en el Encuentro de Finanzas de ICARE de 1998⁴, a las cuales se agregan otras. Algunas causas son independientes, es inevitable en alguno de los argumentos abajo expuestos que aparezcan explicaciones “circulares”, en el sentido que la iliquidez del mercado ha sido causada por decisiones que a su vez causan mayor iliquidez y se refuerce un círculo vicioso.

- El enorme tamaño relativo alcanzado por los fondos de pensiones es una medida del éxito del sistema. Sin embargo, la regulación del sistema se encuentra atrasada y se ha traducido en una concentración en pocas manos del manejo de estos fondos, los que de alguna forma se han constituido en un “monopsonio” como demandante de instrumentos. Esta concentración se traduce en menor liquidez. Además, la regulación de rentabilidad mínima fortalece este efecto, creando un comportamiento manada que en la práctica se constituye en una especie de “cartel” respecto a donde asignar los fondos.

⁴ Véase Larraín, F. (1998) y Murillo, F. (1998).

Las AFP pequeñas solo pueden seguir a las grandes para evitar el riesgo de pérdidas asociadas a desvíos de la banda de rentabilidad mínima. Aunque el efecto manada es común a los sistemas de pensiones en general, en Chile es excesivo. No es exagerado decir que las decisiones de inversión de US\$ 40.000 millones se concentran en sólo cinco mesas de dinero de las AFP más grandes, lo que no puede ser una base de un sistema competitivo y sano.

- El mercado accionario local es una representación muy pobre del PIB. En efecto, el sector eléctrico, de telecomunicaciones y el de madera, pulpa y papel, por ejemplo, representan menos del 15% de la producción total del país y, sin embargo, suponen aproximadamente un 50% del índice de acciones cotizadas en bolsa en 1998. Es decir, aquí subyace el argumento de que los centralizados y altos requisitos de registro se han traducido en que el mercado no ha sido capaz de incrementar significativamente las empresas listadas en bolsa. Es sorprendente la poca participación del sector minero, siendo Chile un país minero, al contrario de Australia, Nueva Zelanda y Canadá, donde este sector tiene alta participación en la bolsa.
- En Chile no existe una industria de capital de riesgo que incentive la creación de nuevas empresas orientadas a buscar capital en el mercado y que modernice la estructura de financiamiento de las empresas tradicionales y familiares. La experiencia internacional destaca el importante rol estatal y de incentivos en la creación de la industria de capital de riesgo.
- No ha sido posible entusiasmar a las empresas medianas y pequeñas a listarse en bolsa, puesto que enfrentan altos costos de registro y no existen muchos demandantes al no ser empresas aefepeables. La iliquidez del mercado es aún mayor para las empresas pequeñas y medianas por la ausencia de demandantes, lo que agrava el castigo de iliquidez que enfrentan. Es decir, el desarrollo de la bolsa ha sido dominado por pocas empresas grandes como oferentes y pocos inversionistas institucionales grandes como demandantes.
- Problemas específicos afectaron a sectores con representación en bolsa. La apreciación real de la moneda nacional hasta 1997 afectó

la rentabilidad de las empresas exportadoras; baja de precios nudos, la sequía y la guerra de los gasoductos afectó al sector eléctrico; la implementación del sistema *multicarrier* y la posterior guerra tarifaria redujo las utilidades del sector telecomunicaciones, etc.

- Las restricciones a los inversionistas extranjeros por las políticas de control de capitales. Fernando Larraín enfatiza que no es casualidad que el punto de inflexión en el desarrollo de la bolsa nacional se dé precisamente el mismo año en que la autoridad monetaria tomó la decisión de poner encaje a la transacción de los ADR secundarios, lo que fue un ataque directo a la liquidez de los instrumentos chilenos cotizados en el extranjero.
- Las AFP se encuentran maniatadas con la regulación de sus inversiones. El fuerte incremento del valor del fondo de pensiones llevó a una mala diversificación del portafolio de las AFP debido a las restricciones impuestas por la Superintendencia de AFP a los instrumentos elegibles (límites por emisor e instrumentos, activo contable depurado, etc.). Es así como paulatinamente las autoridades reguladoras han ido ampliando el abanico de instrumentos domésticos elegibles y el límite de inversiones en el extranjero, pero los avances no han sido suficientes.
- Con las inversiones en el exterior, las AFP buscan alcanzar dos objetivos: disminuir los niveles de riesgo a través de la diversificación y acceder a mercados con mayor liquidez (menores primas de riesgo). El argumento aquí es que las bolsas chilenas sobrerreguladas se hacen globalmente cada vez menos competitivas para atraer a las AFP, quienes prefieren desplazarse a mercados externos que operan con una liquidez sustancialmente mayor y con menores trabas. Es decir, en la medida que se amplía el porcentaje de inversión externa de las AFP, el mercado de capitales doméstico requiere ponerse a tono con los centros internacionales. Evidentemente, este argumento es el argumento general de la globalización y se extiende a todos los inversionistas e instrumentos.
- El proceso de consolidación excesiva que ha llevado a fusiones y adquisiciones de grandes empresas chilenas, concentrando su propiedad y reduciendo las transacciones de bolsa. La consolidación de grandes empresas chilenas en parte fue una medida de su éxito in-

ternacional que atrajo el interés de megaempresas internacionales y no es malo *per se*. Sin embargo, la debilidad institucional de nuestras bolsas ha incentivado una excesiva consolidación, prescindiendo las administraciones de mantener capital minoritario. Adicionalmente, este período de transición a un nuevo régimen de protección al accionista minoritario ha contribuido a exacerbar el exceso de consolidación con el fin de capturar una mayor prima de control de parte de los controladores.

- Las personas naturales y los inversionistas internacionales no tienen incentivos para invertir en bolsa debido a las altas tasas marginales de impuestos y a la inclusión de las ganancias de capital en la base imponible. Nuestro sistema tributario tiene un sesgo en contra del capital accionario y a favor de otros activos como instrumentos de ahorro (*e.g.* bienes raíces). Los incentivos tributarios a la inversión bursátil eliminados en 1998 y su reemplazo por un régimen transitorio para las ganancias de capital (1999-2002) y el artículo 57 bis remozado no han sido incentivos suficientes para revertir el desinterés en los instrumentos accionarios chilenos.

En resumen, el mercado de capitales chileno se había basado hasta 1995 en una gran participación de las transacciones de acciones de grandes empresas de servicios públicos y otras empresas que accedieron a los mercados internacionales (especialmente, ADR de Nueva York) y a la mayoritaria participación de los inversionistas institucionales en la provisión de liquidez al mercado. El proceso de apertura en bolsa de empresas tradicionales y familiares, así como de nuevas empresas orientadas a estructuras modernas de capital ha carecido de apoyo profesional de una industria y financiamiento de capital de riesgo. Problemas propios de competencia entre los inversionistas institucionales por rentabilidades de corto plazo en un entorno sobrerregulado y la presión monopolizadora de los fondos forzados –también por regulación al mercado doméstico– disminuyeron las transacciones y la liquidez.

A esto contribuyeron también los procesos de consolidación a través de fusiones y adquisiciones que concentraron en exceso la propiedad de muchas de estas grandes empresas en un ambiente de desprotección al inversionista minoritario; los problemas específicos en algunos mercados en particular (eléctrico, telecomunicaciones, etc.), y la mantención de un sistema tributario que no incentiva la inversión accionaria para personas naturales e inversionistas no residentes.

III. PROPUESTAS

Existe un amplio consenso entre los actores privados del mercado de capitales respecto a que la política de apertura o flexibilización gradual del mercado ya no puede ser una respuesta adecuada a los tiempos que se viven. Chile ha sido un país avanzado en la región respecto a abrazar la economía de mercado y a idear y diseñar nuevos rumbos institucionales. Entre ellos destacan los fondos de pensiones privados y la privatización de empresas de servicios públicos. Sin embargo, en el sector de servicios financieros el país se encuentra atrasado.

La liberalización de los servicios financieros debe realizarse con el país estabilizado en las variables macroeconómicas y con instituciones sólidas. Con frecuencia los países se encuentran en la encrucijada que hoy enfrenta Chile en materia financiera y deciden realizar en un período relativamente corto de tiempo un gran proceso de desregulación y eliminación de restricciones para impulsar sus mercados rezagados. A estos procesos se les da el nombre de big-bang, rememorando la explosión que creó el Universo. Australia y Nueva Zelanda hicieron sus propios big-bang financieros en la primera mitad de los 80. Inglaterra, España, Francia y Japón realizaron los suyos en la segunda mitad de esa década. Chile necesita urgentemente su big-bang ahora.

Un big-bang financiero no es más que la eliminación en un corto período de tiempo de múltiples normativas y sobrerregulación en los mercados financieros y de mercado de capitales, lo que permite dar un salto cualitativo de mayores espacios de libertad y entregar una potente señal a los actores nacionales y globales de un cambio significativo de política financiera. Un big-bang se contrapone a la política seguida por Chile desde los 80 de una desregulación gradual del sistema.

¿Por qué big-bang financiero? Porque nuestro mercado está maduro para operar con mayor libertad. Porque la política de apertura y desregulación gradual perdió credibilidad y ya no puede reencantar el espíritu de los actores nacionales e internacionales. Porque nuestros vecinos han avanzado más que nosotros en materias de apertura financiera y se nos acercan aceleradamente en la estabilidad macroeconómica e institucional en la cual Chile ha sustentado sus ventajas comparativas en la región, lo cual nos deja en mal pie para la competencia global que se avecina. Por último, porque es una de las señales estructurales que Chile necesita en la actual coyuntura para revitalizar el proceso de inversión y crecimiento y reencaminar al país en la senda hacia el umbral del desarrollo para el bicentenario.

Los recientes avances en materia de protección a los accionistas minoritarios así como la flexibilización de algunos inversionistas institucionales, ambos en la llamada ley de OPAS (ofertas públicas por acciones), son aspectos importantes de este proceso. Sin embargo se requiere una decisión política para realizar este rápido proceso de desregulación que señalice un cambio en forma nítida. A continuación se enumeran algunos de las decisiones que es necesario abordar en los próximos meses para materializar esta propuesta. No se pretende ser exhaustivos ni entrar en demasiado detalle. La mayoría de las propuestas requiere nueva legislación, aunque algunas se pueden realizar con cambios de reglamentos o de mera gestión. Sin embargo, previo a ello se requiere un cambio en las dos concepciones de política mencionadas en la sección 2. Ya se observa dicho cambio en la concepción controladora macroeconómica que imperó previo a 1997, no es aún perceptible un cambio en el enfoque de regulación microeconómica.

III.1 Cambio en las dos concepciones de política de las autoridades

Respecto a la concepción macroeconómica a la que se hacía referencia arriba, en el primer año del actual Gobierno se han dado pasos importantes en materia de cuenta de capitales y política general macroeconómica. Aunque nadie lo ha reconocido explícitamente en el Gobierno o en el Banco Central, es evidente que el régimen macroeconómico intervencionista que primó hasta 1997 ha sido sustituido por un régimen macroeconómico que da un mayor énfasis en las señales de mercado. En octubre de 1999 se eliminó la banda cambiaria y el año 2000 la permanencia mínima del capital. Junto a esas medidas, la publicación del Informe Inflación del Banco Central en mayo de 2000 y el nuevo enfoque en las cuentas fiscales, marcan una señal de estabilidad estructural de ambas autoridades macroeconómicas, mayor espacio al mercado y menor perturbación de política discrecional. Ello representa un definitivo quiebre con el régimen de intervencionismo macroeconómico previo a la crisis asiática. Es evidente que las autoridades han interpretado adecuadamente que el régimen que funcionó bien hasta 1995 se agotó.

Respecto a la segunda concepción referida en la sección 2 (enfoque de regulación microeconómica) no se observa con claridad un cambio homogéneo a través de las distintas autoridades fiscalizadoras. Se requiere aquí revisar leyes excesivamente reglamentarias que impiden la innovación

y creatividad en el mercado. Nuestro sistema legal requiere redacción de leyes menos detallada y mayores facultades a los supervisores. Las leyes detalladas se han motivado por desconfianzas entre sector público y privados. Entregarse confianzas mutuas en un nuevo enfoque legal es necesario para competir globalmente.

No se propone una revisión simultánea de todas las leyes, sino más bien una disposición a ir eliminando el exceso de regulación y definición legal a través del tiempo a medida que se requiera. Por ejemplo, la ley de OPAS recientemente promulgada ha incluido una muy significativa simplificación de la Ley 18.815 de fondos de inversión. Incluso ha entregado la posibilidad de formar fondos desregulados de capital de riesgo con el fin de aprovechar la era tecnológica de hoy.

Asimismo se ha anunciado para este año un proyecto de ley que flexibiliza el DL 3.500, otro que modifica la ley de compañías de seguros y otro que permite administradoras de fondos múltiple. Es posible aprovechar esta oportunidad para “desreglamentar” las leyes y entregar mayores facultades reglamentarias a las autoridades. La velocidad de la innovación del mercado financiero hace tremendamente costoso ir al Congreso cada vez que la legislación se hace restrictiva. En la sección de propuestas se mencionan iniciativas de desregulación de los inversionistas institucionales que pueden ser incluidas en estos proyectos.

Finalmente, se requiere modificar el enfoque de supervisión desde el excesivo “control preventivo” *ex ante* en las normativas y su aplicación hacia un enfoque que concede el beneficio de la duda y sanciona el abuso cometido *ex post* en lugar de prevenirlo *ex ante*. Mucho puede hacerse con reinterpretaciones de parte de las Superintendencias, Banco Central y Servicio de Impuestos Internos.

III.2 Propuestas concretas

a) Banco Central

Propuesta 1: Liberalización cambiaria. Aplicación inmediata del régimen general de cambios de la Ley Orgánica del Banco Central

Para consolidar el silencioso cambio de enfoque macroeconómico que se observa en las autoridades es necesario aplicar en forma plena el régimen de libertad cambiaria que consagra la Ley Orgánica del Banco Central. Desde sus orígenes en 1989, el Banco Central autónomo ha ope-

rado bajo un régimen de intervención en el mercado cambiario que el legislador concibió como un régimen de excepción, pero que se convirtió en la norma. El artículo 39 de la Ley Orgánica reza así: “Toda persona podrá efectuar libremente operaciones de cambios internacionales”.

El Banco Central no tiene una facultad absoluta sino que compartida con el Ministerio de Hacienda para imponer restricciones a la norma general del artículo 39. Según el artículo 49, “el Banco estará facultado para imponer, de acuerdo con el procedimiento indicado en el artículo 50...” restricciones a las operaciones de cambios internacionales que dicen relación con la obligación de retorno de divisas, encaje a los créditos e inversiones, remesas al exterior y establecer que las instituciones del Mercado Cambiario Formal sólo podrán realizar las operaciones que el Banco indique.

Es decir, excepto por las facultades del artículo 49, los bancos y casas de cambio están libres para realizar todas las operaciones cambiarias que les parezca, sin solicitar permiso previo. ¿Cuál es el procedimiento del artículo 50? El artículo 50 dice que las restricciones sólo pueden durar un año como máximo y sólo pueden aplicarse *si no cuentan con el veto del ministro de Hacienda*. El Consejo sólo puede superar el veto del ministro de Hacienda con una votación unánime en el Consejo (5 votos a 0). Por ello, cada 19 de abril, año a año, se han renovado las restricciones supuestamente transitorias de control a los capitales externos.

El régimen de restricciones cambiarias de excepción se ha convertido en la norma no por mera voluntad del Consejo del Banco, sino que también con el apoyo del ministerio de Hacienda al abstenerse de utilizar su veto. Aunque las restricciones emblemáticas como el año de permanencia y el encaje se han eliminado, no renovar el régimen de restricciones cambiarias el próximo 19 de abril es un componente vital del big-bang financiero chileno. Hoy existe un sinnúmero de normativas y permisos previos que desestimulan la innovación y la iniciativa de los actores del mercado y perturban la inserción financiera plena de Chile al campo de las finanzas globales. Por sobre todo, esta decisión tendría un enorme impacto comunicacional y de expectativas en el sector al señalar un definitivo cambio de política financiera en Chile, lo que atraería mucho interés y beneplácito de parte de la comunidad internacional.

Adicionalmente, es conveniente revisar los artículos 42 a 48 de la Ley Orgánica con el fin de permitir una mayor competencia no bancaria en el mercado de divisas, aunque el Banco Central puede dar una interpretación más flexible a dichos artículos con el mismo propósito. En definitiva, no basta con la liberalización cambiaria, también se requiere un Banco Central muy activo en el perfeccionamiento del mercado. Por ejemplo, es-

estimulando la creación de un mercado de derivados más profundo en materia de moneda extranjera y tasas de interés.

b) Superintendencias de AFP y de Valores y Seguros

Propuesta 2: Revisar significativamente las restricciones de portafolio de los inversionistas institucionales

Uno de los principales causantes de la menor liquidez del mercado es la concentración de grandes fondos de pensiones en pocas mesas de dinero (AFP), con muy poca flexibilidad para diversificar sus fondos y con un gran efecto manada asociado a la banda de rentabilidad mínima.

Se requiere una significativa revisión de la normativa de las Superintendencias y de algunas leyes como el DL 3.500 con el propósito de dar flexibilidad a las AFP, fondos mutuos y otros inversionistas institucionales para decidir sus portafolios domésticos e internacionales.

En materia de fondos mutuos, éstos representan una baja proporción del PIB relativo a otros países (7%) y pueden constituirse en una buena fuente de ahorro de las personas. Se requiere permitir cobro diferenciado de comisiones que no sean discriminatorias, permitir fondos asociados a índices de mercado como el IPSA, eliminar requisitos de permisos previos cuando el fondo cumpla una regulación estándar previa, eliminar la obligación de liquidar acciones que pierden liquidez, etc.

En materia de AFP, José Ramón Valente⁵ ha propuesto 5 fondos con distintos grados de riesgo donde los afiliados puedan optar, según su edad y tolerancia al riesgo, dentro de ciertos rangos, a distintas combinaciones de estos fondos. Mientras más joven es el afiliado mayor es la posibilidad de acceder a portafolios con un mayor porcentaje de renta variable. Para ello es necesario eliminar la restricción geográfica, manteniendo categorías amplias para definir los 5 tipos de fondos (renta variable, renta fija de largo plazo y renta fija de corto plazo). La experiencia internacional avala esta propuesta. Ella permitiría al afiliado disponer de mayores opciones para sus ahorros forzosos mínimos que deben estar regulados para evitar el abuso en contra del Estado ante la existencia de una garantía de pensión mínima. La propuesta esbozada aquí debe ir acompañada de una modificación de la banda de estabilidad mínima que impide a las AFP diferenciar su oferta de administración de fondos a los afiliados y permitir comisiones acotadas sobre el saldo administrado.

⁵ Valente, José Ramón (2000).

Las compañías de seguros también requieren una mayor flexibilización en sus requerimientos de reserva, de calce y del tipo de servicios que pueden ofrecer.

Propuesta 3: Competencia por fondos de pensiones. Liberar a los afiliados para disponer que sus fondos que exceden ciertos límites mínimos puedan ser administrados por diversas instituciones con menor regulación, similar a las cuentas IRA (Individual Retirement Accounts) de los EE.UU. Permitir también cuentas tipo 401 k de los EE.UU. para estos ahorros previsionales.

La autoridad debe cautelar dos bienes sociales en su regulación de los fondos de pensiones. Por una parte, que los afiliados no enfrenten abusos por estar muchos de ellos notoriamente desinformados y enfrentar asimetrías de información frente a administradores expertos, todo en el contexto de estar obligados por ley a ahorrar a largo plazo. En segundo lugar, el Estado garantiza a los pensionados más pobres una pensión mínima con los recursos de todos los chilenos. Exceso de riesgo en la cartera de pensiones representa un riesgo moral (de los afiliados y administradores) en perjuicio del Fisco que debe poner recursos cuando las cosas van mal y no recupera nada de vuelta cuando las cosas van bien. Ello sesga el sistema a favor de un riesgo superior al óptimo. Por ello, además de la falla de mercado asociado a afiliados desinformados expuestos a abusos que el regulador debe procurar evitar, una desregulación general del portafolio de los fondos puede ser muy costosa desde el punto de vista de recursos fiscales. La propuesta 2 permite garantizar estos bienes sociales para los fondos mínimos garantizados.

Sin embargo, es necesario atraer mayor competencia por los fondos de pensiones. Hoy cinco mesas de dinero mueven en la práctica US\$ 40.000 millones y ello no es sano. Se propone permitir a los afiliados disponer de inversiones complementarias desreguladas por aquella parte de los fondos de pensiones que, desde el punto de vista actuarial, exceden en algún factor los recursos mínimos necesarios para la pensión mínima (e.g. dos veces el salario mínimo). Alternativamente, otro modo de obtener el mismo propósito es permitir que aquella parte de la cotización que corresponda a un sueldo base mensual por encima de UF 15 hasta UF 60 de cotización obligatoria (ahorro forzoso), más el ahorro voluntario hasta UF 60 que hoy permite el sistema, quede libre para ser asignado a administradores de estas cuentas. Un tercer modo consiste en liberar los fondos que excedan la cobertura de una tasa de reemplazo de 50%. Hoy el sistema cubre aproximadamente un 70% cuando no hay lagunas de cotizaciones.

Evidentemente es necesario mantener los beneficios tributarios (diferir impuestos) que hoy tienen las cotizaciones obligatorias y voluntarias en las AFP. Ello liberaría un monto significativo de recursos de pensiones para ser asignados en forma desregulada a diversos instrumentos y administradores como las propias AFP, fondos mutuos, compañías de seguros, bancos y otros administradores internacionales, pero asegurando también que ello no se traduzca en un riesgo que implique recursos fiscales en el futuro. El problema de abuso al afiliado estaría acotado puesto que se libera la cotización por encima de un sueldo de UF 15, por una parte, y también puede asociarse a la propuesta 5 abajo, donde se sugiere introducir el concepto de inversionista sofisticado o *qualifying investor*. De este modo, al igual que en los EE.UU., algunas de estas cuentas más riesgosas estarían disponibles para aquellos afiliados que se declaren sofisticados y que declaren entender los riesgos del sistema financiero. Otras cuentas pueden calificar para todos los afiliados.

Esta propuesta permitiría diversificar significativamente los fondos de pensiones en diversos administradores y mesas de dinero, eliminando una de las razones de la pérdida de liquidez mencionadas en la sección 2 (concentración de grandes fondos en pocas manos).

Esta propuesta reforma el segundo pilar obligatorio de cotizaciones al fondo (por la parte que excede UF 15 hasta UF 60 de remuneración o bien que excede una determinada tasa de desempleo) y el tercer pilar voluntario que permite ahorrar hasta UF 60 con los mismos beneficios tributarios. Los afiliados tendrían las mismas condiciones de retiro o jubilación que tienen hoy. Es decir, no se propone liberar dichos fondos para su uso, sino sólo su administración durante el período de vida activa.

Ello sería similar a las cuentas IRA de los EE.UU. Las cuentas IRA son cuentas individuales complementarias al sistema previsional obligatorio de los EE.UU., que permiten depósitos deducibles de la base imponible (diferiendo así los impuestos hasta el retiro), administradas por diversas instituciones, cuyos fondos pueden retirarse al cumplirse 59 ½ años de edad. Un retiro anticipado enfrenta severas multas. Asimismo, existen las cuentas 401 k en dicho país que son ofrecidas por los empleadores como parte de los beneficios laborales y que permiten además complementar los ahorros previsionales individuales con aportes del empleador. Tienen las mismas restricciones y beneficios tributarios que las IRA, lo que reduce el costo de contratación de la mano de obra y mejora las pensiones. Además, permite aprovechar economías de escala en la administración de fondos de mayor volumen que los empleadores encargan a administradores profesionales de común acuerdo con el trabajador.

Adicionalmente, se propone permitir en Chile que las empresas ofrezcan programas tipo 401 k de los EE.UU. a sus trabajadores por los mismos fondos definidos arriba (el exceso de cotización obligatoria entre una remuneración de UF 15 a UF 60 y los fondos voluntarios hasta por UF 60). Las empresas podrían externalizar la administración de las cuentas a las mismas instituciones autorizadas por las IRA.

Propuesta 4: Descentralizar en las bolsas de comercio los requerimientos de emisión de instrumentos

En lugar de una Superintendencia, en España existe la Comisión de Valores, compuesta por personeros del sector público y privado, que define las normativas que se aplican al mercado de capitales, donde las bolsas y los actores del mercado tienen iniciativa para crear y registrar instrumentos. En Chile el sistema es muy centralizado, con la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS) cumpliendo un rol de garante de los instrumentos que se registran en ella y dando autorización previa a todos los instrumentos. Es necesario descentralizar en las bolsas los requerimientos de registro de modo que sean ellas, sujetas a las normas de autorregulación que se definan, las encargadas de emitir las normativas y requerimientos de emisión. Ello permitiría que las distintas bolsas puedan especializarse, como ocurre en los EE.UU. con el NYSE y el NASDAQ. Por ejemplo, la Bolsa de Comercio podría seguir siendo como el NYSE para empresas con historia y utilidades en los tres últimos años (ese es el caso de NYSE), mientras que otra bolsa podría permitir emisiones sin historia o con historia de utilidades negativas al igual que el NASDAQ y por ello permitir emisiones de nuevas empresas de internet y de mayor riesgo para acceder a financiamiento de capital. En realidad, debe dejarse al mercado que determine si las bolsas se segmentan y especializan, o más bien hay distintos instrumentos con diversos requerimientos de emisión en una misma bolsa.

Propuesta 5: Modificar concepto de Oferta Pública y permitir la Oferta Privada de instrumentos

En Chile, los intermediarios financieros no pueden ofrecer abiertamente instrumentos de oferta privada, es decir, instrumentos que no estén registrados en la SVS. No pueden poner avisos en los medios, emitir *brochures*, llamar por teléfono o ofertar estos instrumentos en la web a clientes. Ello se debe a que la SVS trata de proteger a inversionistas desinformados o de poco conocimiento del mercado para que no sean “potenciales

víctimas de abusos”. Este es un ejemplo del tipo de enfoque de “control preventivo *ex ante*” al que se hacía referencia en la sección anterior. En los EE.UU. existe la definición de inversionista calificado y no calificado (*qualifying and non-qualifying investor*). El inversionista no calificado también es protegido como en Chile y sólo se le pueden ofrecer instrumentos registrados de oferta pública. Sin embargo, el individuo puede declararse un inversionista calificado y así acceder a los servicios de intermediación de instrumentos privados y no registrados. La SVS está evaluando este sistema para Chile, algo que es indispensable para permitir que los intermediarios financieros puedan intermediar empresas nuevas e instrumentos sofisticados como distintos tipos de derivados financieros.

c) Servicio de Impuestos Internos

Los cambios de la regulación de los inversionistas institucionales y de la legislación de valores son condiciones necesarias, pero no son suficientes para profundizar el mercado. La “revolución del mercado de capitales” mencionada por las actuales autoridades económicas como un objetivo de política puede ser abortada desde el Servicio de Impuestos Internos (SII) si es que no se modifican aspectos del impuesto a la renta que afectan severamente las posibilidades de un mercado profundo y líquido en Chile. Aquí se enumeran algunos de estos aspectos.

Propuesta 6: Reinterpretar régimen impositivo de la venta corta de acciones

La venta corta de acciones –es decir, la venta de acciones que no se posee en propiedad, sino en préstamo para tal propósito– permite entregar mayor liquidez al mercado y una mejor distribución y asignación de los riesgos entre los distintos actores. El vendedor corto debe asumir el riesgo de precio de la acción durante el período en que está en préstamo y el tenedor de acciones puede obtener una rentabilidad adicional. La SVS permite la venta corta de acciones, pero una interpretación del SII la hace inoperante. El SII considera que al momento de hacer un préstamo, el tenedor de acciones realiza una ganancia de capital y debe declararla en forma similar a si hubiese vendido la acción. Este es un ejemplo del enfoque preventivo *ex ante* que inhibe un diseño válido y útil para el mercado, por el miedo de que el “prestamista” esté vendiendo en forma encubierta. Debe normarse el castigo y exigir información, pero no se debe inhibir buenos diseños de mercado. Se propone reinterpretar la venta corta como lo que

es y no como lo que se cree que puede ser; es decir, el préstamo no debe desencadenar una realización de ganancia de capital.

Propuesta 7: Eliminar el impuesto a las ganancias de capital para acciones que pagan primera categoría y transan en bolsa, tanto para inversionistas residentes como no residentes ⁶.

Los títulos accionarios tienen valor en tanto dan derecho a percibir los dividendos futuros que pueda distribuir una empresa. Dado que la utilidad ya está gravada con el impuesto de primera categoría, el impuesto a la ganancia de capital por estos títulos no es un impuesto a una nueva renta creada sino un impuesto a las transacciones de acciones que afecta fuertemente la liquidez en el mercado y el interés de las personas naturales y los inversionistas extranjeros por comprar acciones. Una ganancia de capital representa o bien un movimiento especulativo de precios que será necesariamente transitorio o bien un mayor valor permanente asociado a mayores dividendos futuros. En el primer caso, se grava un mayor valor temporal que seguramente generará una pérdida (crédito tributario futuro por pérdida de capital si es una empresa la compradora) o bien es un ineficiente modo de recaudar en el caso de las personas naturales. En el caso de un mayor valor permanente, se está gravando doblemente el mismo flujo de generación de renta (los dividendos) por lo que es un impuesto de dudosa justicia tributaria, desestimula las transacciones y recarga la exigencia de rentabilidad a la empresa de parte de los tenedores de acciones, lo que tiene un efecto en la capacidad de financiamiento de éstas.

Se propone eliminar de la base imponible de las personas y las empresas la ganancia (y pérdida) de capital de las empresas que pagan primera categoría. Dado que la autoridad puede temer que se abuse en el uso de esta franquicia disfrazando de ganancia de capital ingresos no tributados, se puede limitar este beneficio a las empresas que pagan primera categoría y transan en bolsa con ciertos grados de liquidez, mientras no se disponga de un mejor sistema de control e información. Se debe excluir las transacciones entre partes relacionadas y las transacciones por motivos de toma de control. Esta propuesta sería un gran estímulo para listarse en bolsa y acceder a un renovado interés de inversionistas minoritarios por invertir en la bolsa.

Asimismo, el actual proyecto de evasión tributaria que se encuentra en el Congreso elimina el impuesto a las ganancias de capital a inversionis-

⁶ Esta propuesta se realiza y se fundamenta en mayor profundidad en el estudio preparado por Gerens para la Bolsa de Comercio, marzo de 2001.

tas no residentes calificados que se registren (fondos de inversión, mutuos, de pensiones, etc.). Es conveniente extender este beneficio a todos los potenciales inversionistas (corredoras de bolsa internacionales, bancos de inversión, etc.), que transen por cuenta propia o de terceros, sujetos a las mismas limitaciones de arriba y que se obliguen a declarar cuando transan directa o indirectamente a cuenta de chilenos, para evitar que se puedan estar sobrepasando las limitaciones de transacciones de contribuyentes residentes para este beneficio. Nuevamente es necesario perseguir el delito cometido *ex post* y no intentar prevenirlo *ex ante*. Esta propuesta es necesaria para que el mercado chileno sea competitivo globalmente en un entorno en que nuestros vecinos y otros países emergentes no tienen este impuesto y, además, este impuesto prácticamente no genera recaudación fiscal si se acota como se propone.

Propuesta 8: Homologar el tratamiento impositivo de las personas por inversiones en activos al de las empresas: impuesto único de 15%, permitir arrastrar pérdidas a años posteriores y eliminación del concepto de habitualidad del SII⁷.

Las empresas y sociedades de inversión tienen un tratamiento impositivo que permite pagar 15% parejo por las ganancias, intereses y dividendos y permite arrastrar pérdidas a períodos posteriores. Las personas tienen tratamientos muy disímiles, dependiendo de los instrumentos de que se trate y del concepto de habitualidad del SII. Las ganancias de capital no habituales por bienes raíces están exentas, la ganancia de capital accionaria no habitual está sujeta al 15% y las ganancias habituales de todos los instrumentos están afectas al global complementario. Es decir, tasas desde cero a 45% por instrumentos de ahorro que tienen el propósito de posponer consumo presente hacia el futuro. Existe un régimen transitorio por el período 1999-2000 que permite pagar un impuesto único de 15% por ganancias de capital accionaria, independiente de residencia o habitualidad, y que permite rebajar un 50% de los dividendos de la base imponible con tope de 12,5 UTA (unidades tributarias anuales).

Esta disparidad impositiva contrasta con las personas que operan a través de sociedades de inversión. La Comisión Nacional de Ahorro estimó el año 1997 en unas 20.000 estas empresas dado que las personas que operan a través de ellas deben pagar costos de asesoría y contabilidad que limi-

⁷ Propuesta realizada y fundamentada en más detalle en Gerens (2001), con la excepción de la propuesta 8 b) que original de este documento.

tan su uso. Ello sugiere que difícilmente las personas accederán masivamente a la bolsa si no se modifica su sistema tributario. Sin el acceso de las personas difícilmente el mercado de capitales alcanzará suficiente liquidez.

Es sabido que el impuesto a la renta distorsiona la opción entre consumo presente y futuro relativo al más eficiente impuesto al consumo, lo que tiene grandes efectos en las tasas de ahorro, salarios de equilibrios, nivel de capital e ingresos per cápita, etc⁸. Para obtener el impuesto al consumo una modalidad consiste en no gravar las rentas de los instrumentos de ahorro. La propuesta 7 apunta en esta dirección con las ganancias de capital. Sin embargo, las rentas de los instrumentos de ahorro (intereses, dividendos, etc.), siguen gravados con el impuesto a la renta que corresponda. Una forma de disminuir esta distorsión es permitir que las personas traten sus inversiones como las empresas, pero ello requeriría tener una contabilidad completa de modo similar al de las sociedades. Otro modo de aproximarse al tratamiento de las empresas se describe a continuación.

Se propone acercar el tratamiento de las personas al de las empresas y eliminar el sesgo anticapital accionario con las siguientes medidas:

- a) Hacer permanente el régimen transitorio 1999-2002 mencionado arriba para las acciones de sociedades anónimas que no califiquen en la propuesta 7. En la práctica ello elimina el concepto de habitualidad en las acciones de sociedades anónimas, grava las ganancias con un 15% y reduce en un 50% el impuesto por los dividendos.
- b) Dar el mismo tratamiento anterior a las ganancias de capital en bienes raíces, lo que en la práctica incrementa el impuesto no habitual de bienes raíces de 0 a 15% y reduce el de habitualidad a 15%, eliminando en la práctica el concepto de habitualidad.
- c) Permitir que las personas agreguen sus ganancias y pérdidas de capital por inversiones en activos (acciones, bienes raíces, etc.), y que puedan arrastrar las pérdidas netas a los períodos posteriores. Por ejemplo, en el caso de los EE.UU. se permite arrastrar pérdidas hasta por 5 años.

Es altamente probable que esta propuesta genere recaudación fiscal neta y cubra también la reducción de recaudación de la propuesta 7. La experiencia de los EE.UU. muestra que 2/3 del impuesto a las ganancias de capital se obtienen de los bienes raíces y sólo un tercio de las ganancias de capital accionaria.

⁸ Véase Gerens (2001).

*Propuesta 9: Perfeccionar el artículo 57 bis del impuesto a la renta*⁹

Es posible mostrar que el artículo 57 bis es también una forma alternativa de replicar el impuesto al consumo, que si bien no lo replica en forma exacta, puesto que el sistema de crédito y débito a la tasa única del 15% que no necesariamente coincide con la tasa marginal del contribuyente. Para replicar el impuesto en forma exacta es necesario permitir que el monto ahorrado (desahorrado) se deduzca (se agregue) a la base imponible. Sin embargo, el artículo 57 bis ha sido criticado por ser excesivamente complejo. La Comisión Nacional de Ahorro de 1997 propuso eliminar este artículo (en la versión antigua) y remplazarlo por un sistema de incentivos al ahorro donde el contribuyente aplica el 50% de su tasa marginal de impuestos a todos los retornos de ahorro (dividendos, intereses, etc.). La principal argumentación era que el 57 bis es muy complejo y de muy poca utilización de parte de los contribuyentes.

Para ser justos, el entonces 57 bis B no tenía mucha opción cuando competía con el 57 bis A de entonces que era una transferencia neta de riqueza del Fisco a los ahorrantes. Desde la eliminación de artículo 57 bis A y la simplificación del 57 bis B en 1998, especialmente en respuesta a las críticas de la Comisión, las condiciones recesivas de la economía tampoco han permitido evaluar el artículo en cuestión.

Adicionalmente, el artículo 57 bis enfrenta un segundo problema que es aún más serio. Se ignora que el motivo de ahorrar no siempre es consumir al momento de retiro. Las personas también ahorran por motivos de precaución (por ejemplo, temor a mala salud), para comprarse una casa o bien para pagar la educación. En todos estos casos el retiro no coincide con un consumo instantáneo, sino más bien con un consumo que se difiere en el tiempo (el período que se vive en la casa) o bien para inversión en capital humano. Este último caso no es propiamente consumo sino que inversión en capital humano con el propósito de obtener más ingresos (eventual consumo) en el futuro a través de la educación o capacitación. En el caso de gastos de enfermedad inesperada el propósito es mantener los ingresos frente a una enfermedad. Por ello, el débito tributario que se realiza al momento del retiro es excesivo al suponer que el gasto que se realiza con dicho retiro es consumo instantáneo. Este aspecto del 57 bis, acotado sólo a ahorro en capital financiero, es un segundo tipo de problema que debe corregirse. Precisamente las cuentas de ahorro tipo IRA y 401 k de los EE.UU. permiten giros calificados en los casos mencionados arriba.

⁹ Propuesta realizada y fundamentada en mayor detalle en Gerens (2001).

La propuesta concreta de perfeccionamiento del 57 bis se resume en los próximos puntos:

- a) Permitir como opción al sistema de débito y crédito a la tasa del 15%, descontar (sumar) el ahorro neto (desahorro neto) a la base imponible, de modo que el ahorrante pueda diferir su tasa marginal al momento de ahorrar. Esta podría ser la nueva letra B del artículo 57 bis.
- b) Permitir retiros calificados, de modo similar a las cuentas 401 k de los EE.UU., de manera que los contribuyentes puedan aplanar en el tiempo el impacto de utilizar sus ahorros para motivos de inversiones en otros activos físicos o capital humano (bienes raíces, gastos inesperados y catastróficos de salud y algunos gastos calificados de educación y capacitación). En el caso de la compra de una primera vivienda, el débito debe hacerse en 10 cuotas anuales. En el caso de gastos calificados en educación y capacitación, es posible aplicar el débito de retiro en 5 años una vez terminado el período de estudio. Finalmente, el mismo tratamiento podría darse en el caso de los altos gastos catastróficos de salud
- c) Aumentar significativamente el límite de 65 UTA para el crédito.

La parte a) fue explicada arriba. La parte b) se fundamenta en que, al igual que en el caso de las cuentas IRA y 401 k en los EE.UU., se propone resolver el segundo problema permitiendo un retiro “presunto diferido” en los casos calificados que se mencionan. En el caso de la compra de la primera vivienda, se propone imputar un décimo del valor del retiro destinado al pie de la compra de la casa durante 10 años. Ello es equivalente al tratamiento que se da a las sociedades de inversiones de profesionales cuando tienen su hogar en la sociedad. En este caso, el SII obliga a presumir un retiro igual a 1/11 del avalúo fiscal de la casa como consumo presunto que debe pagar impuesto global complementario. En los casos de gastos calificados en educación y capacitación, así como en gastos inesperados de salud, se propone que se permita un retiro presunto igual a un quinto del retiro efectivo para estos fines, aplicados por los próximos 5 años. Por último, la parte c) de la propuesta se fundamenta en que fuentes del SII sostienen que una de las causas del poco uso del artículo 57 bis es que las 65 UTA que tiene como límite es demasiado pequeño para gran parte de los ahorrantes potenciales. De este modo, se propone elevar substancialmente dicho monto, por ejemplo a 100 UTA.

Propuesta 10: Otros específicos

- a) **Eliminar impuestos sin sentido económico que afectan al mercado de capitales y las transacciones, como el impuesto de actos jurídicos y de cheques y de transacciones de cajeros.** En esto vamos en la dirección contraria puesto que el impuesto a los actos jurídicos subirá a 1,6% el próximo año desde el actual 1,2%, como parte de la última reforma tributaria del gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Hoy este impuesto además discrimina en favor de las cuentas bancarias de línea de crédito y en contra de la emisión de los efectos de comercio de las empresas en el mercado de capitales, que cumplen el mismo propósito, puesto que la renovación de una línea no paga este impuesto, pero la renovación de un efecto de comercio sí paga el impuesto. Este impuesto genera una recaudación importante, por lo que es necesario evaluar como se compensa con la propuesta 8 b) que incrementa la recaudación.
- b) **Introducir incentivos tributarios a la industria de capital de riesgo.** La ley de OPAS creó los fondos privados que permitirán hacer capital de riesgo en Chile. Sin embargo, la experiencia internacional, especialmente en los EE.UU., muestra que la industria de capital de riesgo requiere incentivos tributarios, como por ejemplo la exención del impuesto a las ganancias de capital al momento de liquidar el fondo (en los EE.UU. se reduce la tasa a la mitad) y permitir diferir los impuestos cuando se distribuyen las acciones de las empresas a los tenedores de las cuotas del fondo en lugar de su venta.
- c) **Fortalecer la infraestructura del sistema de pagos.** Las autoridades de las superintendencias y el Banco Central deben estar atentos para que los desarrollos tecnológicos en líneas de los sistemas de pagos, *clearing* y *settlement*, custodias, redes, etc., se constituyan en beneficios de todos y no en barreras de entrada y monopolios en beneficios de algunos. Es común que las redes y sistemas sean creados por grupos de instituciones que luego las utilizan como barreras de entradas. Es complejo determinar cuando estos sistemas se convierten en “insumos esenciales” y requieren fijaciones de precios y libre acceso, y cuando es posible estimular la libre competencia por sistemas. Sin embargo, debe tenerse presente este aspecto esencial de los cambios tecnológicos de hoy.

IV. A MODO DE RESUMEN

Para terminar, se proporciona la tabla 1 que enumera las 10 propuestas, indicando si requieren legislación o es suficiente una modificación reglamentaria o decisión de gestión. Asimismo, se indica el grado de urgencia de cada una.

TABLA 1 RESUMEN DE LAS PROPUESTAS

Propuesta	Descripción	¿Legislación, Reglamento o Gestión?	Urgencia
1. Liberalización cambiaria.	No renovación del régimen de restricciones cambiarias de excepción y vigencia plena del régimen general.	Gestión	Muy alta
2. Revisión de portafolios de los inversionistas institucionales.	Flexibilizar portafolios de inversionistas institucionales (AFP, fondos mutuos, compañías de seguros)	Legislación	Muy alta
3. Competencia por fondos de pensiones y liberalización de los fondos de los afiliados, para la creación de cuentas tipo IRA y 401 k de los EE.UU.	Creación de cuentas en las cuales se puedan invertir de manera desregulada aquellos fondos obligatorios que excedan ciertos mínimos y los aportes voluntarios con diversos administradores.	Legislación	Muy alta
4. Descentralizar en las bolsas de comercio los requerimientos de emisión de instrumentos.	Entregar a las bolsas que se autorregulen adecuadamente los requisitos de emisión. Ello permitirá la especialización de las bolsas según necesidades del mercado.	Legislación	Alta
5. Modificar concepto de oferta pública, inversionista calificado y permitir la oferta privada de instrumentos.	Permitir que los intermediarios financieros puedan ofrecer instrumentos no registrados en la SVS como de oferta pública mediante la distinción de inversionista calificado y no calificado.	Legislación	Alta

Propuesta	Descripción	¿Legislación, Reglamento o Gestión?	Urgencia
6. Reinterpretar del régimen impositivo en la venta corta de acciones	Reinterpretar impuestos en venta corta accionaria, difiriendo ganancia de capital hasta venta la efectiva.	Gestión	Alta
7. Eliminación del impuesto a las ganancias de capital.	Eliminación del impuesto a las ganancias de capital para las acciones de sociedades anónimas que transan en bolsa, incentivo para listarse en bolsa.	Legislación	Muy Alta
8. Homologar tratamiento impositivo para personas y empresas y eliminar el concepto de habitualidad del SII.	Permitir que las persona agreguen las pérdidas y ganancias y que paguen un 15% en casos que no califican para propuesta 7. Eliminar concepto de habitualidad y gravar con 15% ganancia de capital para bienes raíces.	Legislación	Alta
9. Perfeccionar el artículo 57 bis de la ley de renta.	Permitir opción que replica exactamente impuesto al consumo, permitir retiros presuntos diferidos en caso de compra primera vivienda, gastos en educación y gastos en salud inesperados.	Legislación	Alta
10. Otros específicos	a) Eliminación de impuestos timbres y otros; b) incentivos capital de riesgo; c) sistema de pagos y tecnología.	Legislación	Alta

Referencias Bibliográficas

- Arrau, Patricio (1997) “Desarrollo del mercado de capitales: Lecciones de la experiencia chilena”, en *Perspectivas*, Vol 1, No 1.
- (1996) “Política Financiera Internacional del Gobierno del Presidente Patricio Aylwin”, en *Colección Estudios CIEPLAN 42*, Junio.
- Gallagher, David (1998) “El mercado de capitales chileno visto por un gringo” en *Ajustes, Desajustes y Reajustes*, IV Encuentro Financiero 1998, Círculo de Finanzas de ICARE.
- Gerens, “Impuesto a las ganancias de capital en Chile: Propuestas de reforma”, Informe final, marzo de 2001.
- Larraín, Fernando (1998), “La depresión bursátil” en *Ajustes, Desajustes y Reajustes*, IV Encuentro Financiero 1998, Círculo de Finanzas de ICARE.
- Murillo, Francisco (1998), “Los inversionistas institucionales, desafíos y oportunidades” en *Ajustes, Desajustes y Reajustes*, IV Encuentro Financiero 1998, Círculo de Finanzas de ICARE.
- Valente, José Ramón (2000) “Regulación de Inversiones de las AFP: ¿Es necesario avanzar hacia fondos múltiples?”, mimeo.





Capítulo 11

Agenda de Reformas para el Sistema Bancario Chileno*

Christian Larraín

Ingeniero Comercial, Universidad de Chile.
Candidato a Doctor en Economía de la Universidad Católica de Lovaina.
Consultor Internacional.
Socio de Gerens S.A., Economía Finanzas y Gestión.

Email: *clarrain@gerens.cl*

* Agradezco los comentarios de Harald Beyer, Carlos Budnevic, Rodrigo Vergara y Guillermo Ramírez.

Introducción y Recomendaciones

A comienzos del siglo XXI, la banca chilena ha alcanzado adecuados estándares de eficiencia y solvencia. Como resultado de las reformas financieras implementadas a mediados de los ochenta, las que fueron reforzadas y modernizadas durante los noventa, el sistema bancario ha generado un alto grado de estabilidad, incluso con capacidad de absorber movimientos negativos del ciclo económico como el ocurrido a fines de la década pasada sin mayores trastornos.

En materia de eficiencia y competitividad, sin embargo, a pesar de que los estándares sitúan a la banca chilena en un lugar de privilegio entre las economías de la región, aun existe una importante brecha con respecto a los índices de centros financieros consolidados. A mayor abundamiento, cualquiera sea el indicador de eficiencia, competitividad o profundidad que se tome, la comparación nos deja ineludiblemente bien posicionados dentro de América Latina, pero con debilidades con respecto a plazas como Singapur, Hong Kong, Dublín, Londres, Francfort, etc¹.

De este modo, podemos señalar que en la actualidad, el sistema financiero goza de un bien merecido prestigio en materia de solvencia y estabilidad, gracias al profesionalismo de los agentes del mercado y a la reconocida capacidad de un organismo de supervisión. Empero, el desafío futuro que enfrenta el sistema requiere dar pasos adicionales en los campos de la eficiencia, profundidad y competitividad, tomando como referencia los estándares de plazas financieras consolidadas internacionalmente.

En otras palabras, se trata de pensar cómo avanzar en ganar eficiencia y competitividad sin afectar los estándares de solvencia adquiridos. En una perspectiva de planificación estratégica, es decir, considerando las tendencias del entorno, y las fortalezas y debilidades del sistema bancario chileno, los objetivos estratégicos que debería proponerse la política financiera son:

- Avanzar hacia una banca más profunda, con un fortalecimiento de su participación en el ámbito de personas y de pequeñas empresas. Esto se trata en los dos primeros tópicos de este trabajo;
- Avanzar hacia una banca más diversificada internacionalmente, tanto en lo referido a la presencia de agentes financieros provenientes de otras plazas, pero principalmente mediante un mayor peso de las

¹ Un análisis detallado de las fortalezas y debilidades del sistema bancario chileno se encuentra en "Santiago, Centro Financiero Internacional". Trabajo elaborado por Gerens.

colocaciones transfronterizas en el portafolio de los bancos. Esto se trata en el tercer tema de debate.

- Avanzar hacia una banca más transparente, con estándares contables internacionalmente aceptados junto con mayor entrega de información al mercado. Esto contribuye a un esquema de riesgos compartidos. Este es el cuarto tema;
- Avanzar hacia una banca más solvente y competitiva, abriendo los negocios de AFP y seguros a la banca, mediante un esquema de supervisión consolidada. Este es el quinto tema del trabajo;
- Avanzar hacia una banca plenamente integrada a los desafíos de la nueva economía e internet. Este es el último tema tratado.

El objetivo de este trabajo es presentar una serie de propuestas que sirvan de base como objetivos estratégicos de la política financiera para los próximos tres años. Pedimos disculpas al lector por la falta de apoyo empírico que puede echar de menos en el texto. Al respecto, preferimos referirlo a una serie de trabajos en que hemos elaborado en profundidad casi todos los tópicos tratados. De cualquier manera, queremos enfatizar que el objetivo de este trabajo no es elaborar un diagnóstico, sino más bien presentar un conjunto de ideas que sirvan de base para el diseño de políticas a corto y mediano plazo.

En la página siguiente, se presenta un cuadro con las principales recomendaciones sugeridas en cada uno de los temas discutidos, y una descripción de su carácter, normativo o legal.

I. FINANCIAMIENTO BANCARIO A LA PEQUEÑA Y MICROEMPRESA

Una de las carencias relevantes del sistema bancario chileno radica en el financiamiento bancario a la pequeña y microempresa (PEMI). A lo mejor a alguien acostumbrado a escuchar hablar de la PYME (pequeña y mediana empresa) le suena extraño esto de la PEMI. En realidad, no queremos confundir al lector, sino que la diferencia de nombre hace una clara diferencia conceptual: en períodos normales, la mediana empresa no enfrenta restricciones significativas de acceso al financiamiento bancario. Efectivamente, las condiciones de plazos y de tasas pueden no ser idénticas a las de las grandes empresas. Sin embargo, ello más que reflejar una falla de mercado, significa una reacción racional de los productores ante algún grado mayor de incertidumbre en los flujos comparadas con la gran empresa y,

RESUMEN DE PROPUESTAS LEGALES Y NORMATIVAS

	LEGAL	NORMATIVO
Banca PEMI (*)	<ul style="list-style-type: none"> · Eliminar la TMC (tasa máxima convencional) · Aceptar facturas como documento válido de garantía. 	<ul style="list-style-type: none"> · Permitir operar factoraje dentro de banco (**) · Modificar régimen de provisiones, dando mayor flexibilidad para el uso de técnicas tipo <i>credit scoring</i> u otros modelos, para reconocer la especificidad de la PEMI.
Banca de Personas	<ul style="list-style-type: none"> · Eliminar la TMC. · Modificar ley de cobranza extrajudicial 	<ul style="list-style-type: none"> · Cambiar normativa de provisiones, dando flexibilidad para desarrollar modelos específicos. · Eliminar prohibición de cobrar comisiones · Incrementar requerimientos de transparencia.
Internacionalización	<ul style="list-style-type: none"> · Modificar impuesto a los intereses pagados al exterior 	<ul style="list-style-type: none"> · Modificar requerimiento de capital para invertir fuera. · Flexibilizar requerimiento de capital de Basilea. · Flexibilizar límite para invertir en el exterior. · Modificar impuesto a intereses pagados al exterior.
Transparencia de la Información		<ul style="list-style-type: none"> · Mejorar la apertura y detalle de los estados publicados. · Avanzar en cerrar las brechas entre los estándares contables aplicados en Chile y EE.UU. · Simplificar requerimientos de información a los bancos.
Supervisión Consolidada	<ul style="list-style-type: none"> · Reconocer la figura del conglomerado bancario en la supervisión. · Permitir a bancos entrar en seguros y AFP. · Permitir el aprovechamiento de sinergias entre los distintos componentes del conglomerado. 	
Banca por internet	<ul style="list-style-type: none"> · Avanzar rápido en el reconocimiento de la firma electrónica. 	<ul style="list-style-type: none"> · Permitir que un banco haga su modelo de provisiones en base modelos específicos. · Eliminar la restricción que impide a un banco hacer alianzas estratégicas para promocionar sus productos. · Permitir que un banco pueda actuar como portal para permitir el acceso a otros negocios no financieros, y cobrar comisiones por ello. · Diseñar un formato para autorizar bancos por internet.

(*) Pequeña y microempresa.

(**): Esto fue recientemente aprobado por la S.B.I.F.

por ende, los requerimientos de *spread* para cubrir el riesgo y los costos de transacción involucrados serían mayores. En este sentido, en períodos normales este campo debería estar fuera del ámbito de preocupación de los hacedores de política.

Es justo reconocer, que como resultado del ajuste recesivo, existen problemas agudizados en materia de liquidez y capital de trabajo que se acentuaron a todo nivel de empresas, especialmente entre las pequeñas y micro, pero llegando también a la mediana empresa. Este tema, relacionado con soluciones específicas para solucionar los problemas más coyunturales del acceso al financiamiento de las empresas no está tratado en este artículo.

En lo relacionado con la PEMI, aunque también se ha visto afectada muy negativamente como resultado de la coyuntura, lo específico es que existen debilidades más estructurales en el acceso al crédito. Aunque para este efecto, una vez más cabe diferenciar la situación de la microempresa, donde sí existe un claro problema de cobertura, del de la pequeña, donde aunque hay un tema de cobertura lo principal son las características del financiamiento, básicamente concentrado en el corto plazo.

Respecto del número de empresas que tienen acceso al sistema financiero, de acuerdo a un estudio reciente de Foxley (1999), el número de pequeñas empresas (ventas inferiores a UF 25.000) que tienen acceso al sistema financiero ascendería a 250 mil. La metodología para arribar a esta cifra se basa en antecedentes proporcionados por gerentes de cinco instituciones financieras, los cuales fueron extrapolados al conjunto del sistema financiero. Entonces, la cobertura del crédito bancario entre la PEMI estaría del orden del 50%, según este estudio. Aunque algo más elevada, esta cifra es de un orden de magnitud similar a la que se obtiene de nuestras estimaciones².

Existe una conjunción de factores de mercado y regulatorios que dificultan una mayor cobertura del crédito bancario a la PEMI, entre los que cabe destacar la ausencia de bancos de nicho, las restricciones impuestas por la tasa máxima convencional (TMC) y lo inadecuado de la normativa de provisiones para este segmento de crédito.

² No existen diagnósticos actualizados fundamentados en información estadística rigurosa que permitan evaluar el problema. Los distintos análisis se fundamentan en cifras aisladas provenientes de distintas fuentes que han sido "trabajadas" para proporcionar series mínimamente coherentes, o extrapoladas a partir de muestras no demasiado rigurosas estadísticamente. Esta constatación es importante, toda vez que implica reconocer que cualquier propuesta que se haga en este sentido se verá limitada por la falta de información "dura" que la fundamente.

I.1 La banca de nicho

Los bancos de nicho corresponden a instituciones focalizadas en determinados segmentos del mercado. La banca de nicho constituye una práctica muy vigente en Estados Unidos y en Europa. Cabe señalar que en EE.UU., incluso después de la ola de fusiones y consolidaciones, más de un 90% de los bancos corresponden a bancos de nicho. Por ejemplo, entre los bancos de menos de US\$ 300 millones en activos, más de un 85% de su portafolio corresponde a pequeñas empresas. Asimismo, la duración de la relación entre las pequeñas empresas y sus instituciones financieras primarias alcanza en promedio nueve años. En el caso de Europa, es interesante constatar que estos bancos operan exitosamente, incluso en Alemania, que constituye el paradigma de la banca universal.

En América Latina, por razones que no pueden dejar de considerarse, los bancos de nicho se encuentran desprestigiados. En general, la experiencia con bancos pequeños en la región no ha sido positiva, conduciendo en muchos casos a quiebras masivas. A nuestro juicio, tres son los factores que explican lo anterior. Primero, los bancos de nicho han sido creados institucionalmente, es decir, existen licencias especiales para llevar a cabo tal o cual giro. Esto es un profundo error, ya que sólo conduce a consagrar legalmente el acceso a la industria de empresarios incompetentes. El tema es mantener un vehículo institucional múltiple, que permita tanto la operación de bancos multipropósito como de bancos especializados, sin privilegiar ni castigar a ninguno de ellos. Segundo, han existido serias deficiencias, tanto en la capacidad de supervisión como en los filtros de entrada a la industria, que han conducido a la proliferación de instituciones pequeñas de baja calidad, y donde no ha existido una institucionalidad que obligue a la salida de las entidades subcapitalizadas que no tengan respaldo de sus accionistas. Tercero, la ausencia de mecanismos apropiados que garanticen la salida del mercado de bancos débiles o insolventes ha hecho que instituciones pequeñas mal gestionadas y pobremente capitalizadas permanezcan en operación, debilitando el quehacer de instituciones sólidas.

Entre las principales razones que justifican la ventaja de los bancos pequeños están:

- El banco pequeño puede tener mejor información sobre condiciones locales y negocios específicos, a través de reuniones informales y conversaciones con los dueños del negocio;
- El banco pequeño hace un uso eficiente de la información sobre los deudores en base a las cuentas corrientes y de ahorro que los pequeños negocios mantienen con ellos;

- Tanto el banco como el deudor se benefician de una relación continua que se mantiene después de la transacción inicial;
- Los bancos pequeños pueden tener más flexibilidad para aplicar los criterios de otorgamiento a los pequeños deudores. Es difícil para los ejecutivos de un gran banco que manejan multiplicidad de operaciones monitorear el comportamiento de los agentes de sucursales.

En este punto, es interesante constatar que en Chile no existen los llamados bancos de nicho especializados en proveer crédito a la pequeña empresa, que juegan un rol crucial en Estados Unidos. Como se señaló, los bancos de nicho en dicho país son bancos pequeños, que incluso pueden llegar a tener concentrado un 90% de su cartera en pequeñas empresas. De acuerdo a un estudio de CORFO, en 1993, el Banco del Desarrollo correspondía a la institución financiera (IF) más orientada a la PYME, ya que tenía un 36,8% de su cartera colocada en ese segmento. Si se toma como referencia únicamente los créditos colocados en pequeñas y microempresas, el porcentaje hubiera sido menor. Es posible que dicho porcentaje haya aumentado en los últimos años —no existen cifras públicas disponibles para evaluarlo—, aunque cualquiera sea la evolución todavía estamos muy lejos de las proporciones de EE.UU.³

Distintos elementos explican estas insuficiencias del caso chileno, que traban o dificultan el acceso de la pequeña y microempresa al crédito bancario. Algunas hipótesis se señalan a continuación. Un primer elemento tiene que ver con la lógica de diversificación que ha imperado hasta ahora en los reguladores. Normalmente, es visto con malos ojos un banco que busque focalizar sus colocaciones en determinados segmentos, privilegiándose bancos diversificados. Por ejemplo, no es posible en la actualidad que una institución dedicada preferentemente al factoraje, un vehículo privilegiado de financiamiento de la pequeña empresa, pueda transformarse en banco. Actualmente, la norma impide integrar bajo un mismo techo los créditos y el factoraje, a pesar de que la ley da la facultad al supervisor. (*)

³ Un indicador indirecto se puede obtener de las cifras agregadas de la SBIF para la totalidad de la cartera del Banco del Desarrollo. Allí se observa que, las colocaciones hasta UF 15.000, alcanzan un 49% del valor de la cartera. Este sería un indicador que estaría sobrestimando la cartera colocada en pequeñas y micro empresas, toda vez que incluye las colocaciones de consumo e hipotecarias. Las colocaciones de consumo no superan las UF 500, y las hipotecarias no superan las UF 5.000. La prueba de ello es que, si se toma la cartera comercial del sistema, las colocaciones de más de UF 15.000 representan un 80%; en cambio, si se toma la totalidad de la cartera, las colocaciones de más de UF 15.000 representan sólo un 42%.

(*) Esto fue recientemente aprobado por la S.B.I.F.

El punto es que, en este caso, la óptica de la diversificación también enfrenta sus limitaciones. Un banco pequeño diversificado puede ser más riesgoso que un banco pequeño que sepa explotar adecuadamente un nicho.

En segundo lugar, la tasa máxima convencional (TMC) sigue siendo una traba para el financiamiento de la pequeña y microempresa. En el caso de la microempresa, ésta se financia con créditos en cuotas fijas en pesos, normalmente superiores a 90 días. En este sentido, un crédito a un microempresario es difícilmente separable de la persona dueña del negocio, por lo cual es común que ambos financiamientos aparezcan mezclados bajo la fachada de un crédito de consumo, que normalmente es en pesos a más de 90 días. Aunque los cambios recientes en la TMC han contribuido a aminorar este efecto. Por ejemplo, para créditos entre UF 200 y UF 500, que de acuerdo a la definición CORFO corresponderían a un segmento intermedio de la microempresa, las tasas mensuales del 2,7% pueden ser insuficientes para financiar dichos segmentos de microempresas. Esta tasa da origen a un spread anual sobre colocaciones del orden del 14%. Considerando gastos de apoyo del orden del 10%, y un riesgo del orden del 4%, queda un margen de utilidad sobre colocaciones de 10%, y una tasa de rentabilidad sobre capital del mismo orden. Dicha tasa es claramente insuficiente para justificar inversiones en operaciones con el riesgo promedio de este tipo.

En tercer lugar, las provisiones. Este tema es una traba importante para el desarrollo de bancos especializados en el financiamiento a la pequeña empresa, y será tratado a continuación.

I.2 Provisiones, Credit Scoring y Créditos a la Pequeña Empresa⁴

Es difícil que en Chile pueda operar el concepto de relaciones de crédito, que requiere la existencia de instituciones financieras especializadas con incentivos para establecer relaciones de muy largo plazo con sus

⁴ A partir de la información publicada sobre tamaño de las deudas, asumiendo que existe una correlación directa entre tamaño de deudas y tamaño de empresas, es posible estimar *grosso modo* las características de tamaño de los deudores no clasificados (cifras 1998). Datos no publicados de la CORFO, obtenidos de la SBIF, permiten estimar que la relación deuda ventas promedio para empresas micro y pequeñas, sería de 1,23 y 0,41 veces, respectivamente. Dado que se definió a la microempresa con ventas anuales hasta UF 2.400, su endeudamiento promedio máximo estaría en las UF 3.000. Estadísticas recientes de la SBIF, que ordenan el endeudamiento según tamaño de empresas, permiten estimar para la microempresa una deuda media de UF 2.027, lo cual es plenamente consistente con el endeudamiento máximo promedio estimado.

clientes pequeños. Antecedentes obtenidos de entrevistas con ejecutivos en el sistema financiero apuntan a confirmar esta situación.

En la misma línea, el llamado *asset based finance* no es una práctica generalizada en la banca chilena. El uso de garantías como inventarios aparece extremadamente costoso, y normalmente requiere el uso de los llamados *warrants*, los que no están muy prestigiados entre los bancos. Respecto de las cuentas por cobrar, no son aceptadas como garantías para efectos de la clasificación de cartera, con lo cual no son un instrumento muy atractivo para disminuir el riesgo.

¿De qué manera inciden las provisiones? La norma obliga a clasificar un mínimo del 75% del valor de las mayores operaciones comerciales. Al resto se le aplica el riesgo promedio de la cartera. Esto, teóricamente, beneficiaría a las pequeñas empresas, a las que se les aplicaría una tasa de riesgo menos elevada. En la práctica, ello no ocurre así. Si un banco decide especializarse en el nicho de la pequeña empresa, el 75% de los créditos tendría un elevado riesgo, por lo cual este sistema castigaría la focalización.

Asimismo, una característica de estas empresas es la ausencia de estados financieros continuos que reflejen apropiadamente la realidad económico/financiera de la empresa. Este segmento de empresas rara vez tiene estados financieros auditados, lo que dificulta el análisis de la capacidad de pago desde una perspectiva de flujos. En base a estos elementos, de por sí es muy difícil que una pequeña empresa quede clasificada en A, siendo la categoría más alta a la que pueden aspirar B, para lo cual deben contar con las garantías apropiadas.

La consecuencia de todo lo anterior era que la cota máxima de clasificación de la micro y el estrato inferior de la pequeña empresa sea B, que es una categoría transitoria. Esto las pone en una situación de alta vulnerabilidad, ya que ante determinadas situaciones que en el caso de la grande y mediana empresa llevarían a pasarla de A a B, en el caso de las más pequeñas pasan de B a B-.

En resumen, sin desconocer el hecho objetivo de que, en promedio, la pequeña empresa tiene más riesgos que la grande, el problema se presenta por la falta de especificidad de la normativa de provisiones para la medición del riesgo en este segmento de empresas, lo que a su vez dificulta la

En el caso de la pequeña empresa, al aplicar la relación de endeudamiento a las ventas máximas de UF 25.000, se llega a un endeudamiento promedio máximo del orden de las UF 10.500. No se debe olvidar que los indicadores de endeudamiento son promedios del estrato, lo que significa que pueden haber empresas con indicadores de endeudamiento superiores. Por ejemplo, dentro de las empresas pequeñas podrían haber algunas con una relación de deuda/ventas de 0,5, con lo cual su endeudamiento máximo podría llegar a UF 15.000, lo que sería más consistente con una media de UF 9.000 y un mínimo de UF 3.000.

generación de modelos específicos de análisis de riesgo por parte de los propios bancos.

Credit Scoring y Pequeña Empresa

Por otra parte, uno de los fenómenos recientes más interesantes que están ocurriendo en EE.UU., es la participación de grandes bancos en el financiamiento a la pequeña empresa. Como se señaló, el financiamiento a la pequeña empresa proviene eminentemente de la banca, y dentro de ella de los pequeños bancos de nicho. La ventaja de los bancos pequeños sobre los grandes es, en una palabra, información. Como veremos, esta situación se ha visto parcialmente contrarrestada gracias a la aplicación de técnicas de *credit scoring* (CS) por parte de los grandes bancos multipropósito.

De este modo, existe una tendencia significativa de los grandes bancos multipropósito a prestar a la pequeña empresa. Específicamente, el fenómeno se ha dado en créditos de hasta US\$ 100 mil, donde los grandes bancos han llegado a través de las llamadas técnicas del CS.

El sistema de CS asigna una medida cuantitativa, o puntaje, a un potencial deudor, que representa una estimación del desempeño futuro del préstamo a dicho deudor. El puntaje está correlacionado con el buen o mal rendimiento del préstamo. La definición de bueno o malo depende del particular sistema que se esté empleando pero, en general, un buen préstamo supera los estándares de rentabilidad del banco y uno malo no. Así, es necesario identificar las características de los deudores que mejor predicen el repago del préstamo. Hecho esto, estadísticamente se asigna a cada una de las características una ponderación, de modo que el sistema de crédito mide la importancia relativa de dicha característica en proyectar la probabilidad de repago.

El mayor supuesto que está detrás de la aplicación de estos modelos es que el desempeño de los préstamos a pequeñas empresas está más cercanamente relacionado con las características del dueño del negocio que con el negocio mismo o el proyecto asociado. Uno de los más notables diseñadores de sistemas de CS, como *Fair, Isaac and Co. Inc* (FICO), argumenta que su análisis empírico de grandes bases de datos de préstamos a pequeñas empresas apoya esta observación.

Lo anterior significa que aumentando la información sobre el dueño del negocio con antecedentes muy básicos obtenidos de la solicitud de crédito y de oficinas privadas de información (*credit bureau*), tales como la historia de pagos y el patrimonio personal, produce una clasificación del crédito confiable. Quizás más importante, la información que hasta ahora ha recibido mayor atención en la evaluación tradicional de una solicitud de

crédito, no es crucial a la hora de determinar las perspectivas de repago de las pequeñas empresas. De hecho, bajo los esquemas de CS más divulgados no se requiere que una pequeña empresa proporcione estados financieros.

¿De qué manera el CS puede alterar las técnicas tradicionales de otorgamiento de créditos a las empresas más pequeñas?

- Los prestamistas pueden otorgar créditos a pequeñas empresas sin necesidad de un contacto cara a cara, sobre la base de datos proporcionados por otras vías. Esto disminuye la necesidad de presencia física vía sucursales.
- La documentación requerida a las pequeñas empresas se reduce fuertemente.
- CS conduce a una revisión más rápida de solicitudes.
- Un sistema de CS conduce a los prestamistas a una reducción de costos en personal.
- Los bancos reducen sus pérdidas si el CS provee una mejor evaluación del riesgo.
- Una evaluación más cuantitativa es un útil instrumento para determinar tasas que reflejen el riesgo asociado.
- Los sistemas de otorgamiento automatizados permitidos gracias al CS hacen posible aumentar el volumen de préstamos a pequeñas empresas.

Aquí es interesante traer a colación las palabras de Greenspan en un seminario sobre el futuro de las regulaciones bancarias⁵. “En realidad, la nueva tecnología permitirá a los bancos evaluar eficientemente los pequeños deudores que antes no podían a costos adecuados. Entonces, se abren nuevas oportunidades a los bancos. Los nuevos procedimientos inducen a los bancos a ponerle precio a todos los créditos, pero especialmente para reflejar mejor los verdaderos costos y riesgos. Esto, también, permite incrementar las tasas de retorno ajustadas por riesgo, lo que redundará en una mejor asignación de recursos”.

El tema central es, entonces, incentivar a que los bancos, que son los especialistas en evaluar los riesgos, desarrollen sus propias metodologías de evaluación para el caso de las pequeñas empresas, para lo cual una de las herramientas de mayor éxito internacional es el credit scoring.

Lo anterior, sin perjuicio de la facultad del regulador de revisar *ex post* la calidad de los modelos y establecer correcciones en caso de problemas.

⁵ *What Should Regulators Do?*, Federal Bank of Chicago, 1996.

I.3 Recomendaciones

Por ello, es positivo el cambio de la SBIF (Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras) de agregar una categoría intermedia entre la B y la B-. Sin embargo, ello no resuelve el problema en plenitud. En primer lugar, se requiere definir un monto absoluto (ej. créditos hasta UF 15.000), donde cada banco tenga plena libertad para definir su metodología de provisiones. Esto eliminaría el problema que se genera cuando un banco decide especializarse en créditos a la pequeña empresa, con lo cual no se vería obligado a aplicar la metodología estándar de provisiones a segmentos de empresas de menor tamaño.

Segundo, para este segmento se requiere modificar lo que la norma establece como un buen sistema de clasificación de cartera, ampliando las fuentes de información que el banco pueda obtener alternativas a los estados financieros de la empresa, básicamente la información asociada al dueño de la empresa y su historia. En esta línea, aceptar como parte de la información una secuencia lógica de créditos según monto y tamaño como un factor relevante de la información. Esta modificación apunta a reconocer como válida la información obtenida en base a las relaciones de crédito.

En tercer lugar, aceptar las facturas como garantía válida para efectos de la clasificación, junto con las letras y el resto de garantías que existen en la actualidad. Evidentemente, se considerarían las facturas de empresas sólidas y conocidas. Por lo demás, en el caso de las filiales de *factoring*, este instrumento forma parte integrante del negocio. Cabe recordar que la Ley de Bancos permitió a la SBIF incorporar como norma general las filiales de *factoring* dentro del banco. En ese sentido, es cuestión de tiempo que las facturas sean aceptadas como un instrumento de garantía dentro de los bancos. Esto apunta a ampliar figuras del tipo *asset based finance*.

En cuarto lugar, siempre dentro de este segmento de créditos inferiores a UF 15.000, en el caso de las garantías personales establecer una combinación entre flujos y garantías que permita incrementar el peso otorgado en la clasificación a éstas últimas. Esto significa reconocer el fuerte incentivo al pago que pueden significar las garantías basadas en activos personales del dueño del negocio.

En quinto lugar, eliminar la TMC para el caso de operaciones en moneda nacional no reajutable, y fortalecer la transparencia de la información.

En sexto lugar, permitir la integración dentro del banco de las actividades de *factoraje*.

En general, estas modificaciones apuntan básicamente a eliminar el sesgo que presenta la normativa actual respecto de la evaluación del riesgo de la pequeña empresa. En este sentido, de ningún modo se trata de reducir la evaluación del riesgo de este segmento, sino de incentivar una medición más apropiada del mismo, partiendo de la base de las especificidades que tiene el comportamiento de este segmento de empresas.

II. BANCA DE PERSONAS⁶

Para efectos de este informe, se entiende por industria del crédito de consumo aquella orientada a los segmentos más bajos de la población, básicamente C2/D según la clasificación socioeconómica. Como tal, abarca a las divisiones de crédito de consumo de los bancos, a las antiguas financieras (de la cual sólo queda la Conosur) y la competencia proveniente de las casas comerciales.

Cualquier evaluación rigurosa que se efectúe de esta industria, llegará a la principal constatación de que ésta abandonó las elevadas tasas de rentabilidad del pasado, tendiendo a ubicarse en los últimos dos años entre un 15% y un 18%. Si se considera que el riesgo de este tipo de operaciones supera largamente el riesgo promedio de las operaciones bancarias, la rentabilidad generada alcanza a duras penas para sostener una adecuada operación de la industria.

Asociado a ello se ha producido un desbancarización no menor, que ha afectado principalmente a los sectores bajos. Así, el ajuste de los créditos de consumo no se dio por la vía de prestar menos por parejo a la totalidad de deudores, sino básicamente por un fenómeno de abandono de segmentos importantes de clientes. En esta línea, se observa una tendencia de más largo plazo a disminuir el otorgamiento de créditos a los segmentos más bajos. En efecto, en 1995 los créditos de hasta UF 50 (donde en 1999 se concentraba un 37% de los créditos de las divisiones de créditos de consumo, orientadas a los segmentos C2/D del mercado), alcanzaban un 68% de los deudores de créditos de consumo del sistema, contra un 63% en 2000. Esto habla a las claras de una disminución de más largo aliento en la bancarización de los segmentos más bajos del mercado, lo que también está avalado por los datos de las divisiones de créditos de consumo que se discuten en la sección sobre tasa máxima convencional (TMC).

⁶ Esta sección está basada en el estudio “Tasa Máxima Convencional, Cobranza Extrajudicial e Industria del Crédito de Consumo”, preparado para la Asociación de Bancos.

Esta tendencia está explicada por distintos factores. Por un lado, los cambios regulatorios en el ámbito de las provisiones han significado un encarecimiento del costo de otorgar créditos a los segmentos de mayor riesgo, que tienden a concentrarse en los segmentos más bajos. Así, las provisiones experimentaron un alza importante en 1997, donde todavía no estaba operando el ajuste recesivo. A su vez, durante 1999 también opera el cambio normativo respecto de la TMC, que si bien significó elevar dicha tasa, obligó a incorporar las comisiones dentro de ella, con un efecto neto que significó una caída de la tasa efectiva para los segmentos más bajos, todo lo cual también afecta la bancarización de dichos sectores.

El análisis de la TMC, efectuado sin considerar los efectos de la nueva ley de cobranza extrajudicial, muestra que la tasa actual es insuficiente para dar cabida a la bancarización de los segmentos de más bajos ingresos. Asimismo, se concluye que no existen arreglos de tramos alternativos al actual que puedan alterar este diagnóstico.

Si a lo anterior se suma el efecto provocado por la nueva ley de cobranza, el resultado es altamente negativo. Al imponerse topes muy distantes de la realidad del mercado para los créditos de hasta UF 100, ello ha redundado en un incremento no menor del riesgo de la industria del crédito de consumo. Ante la imposibilidad de traspasar dicho gasto de cartera a margen bruto, ello ha significado un deterioro adicional del sector, que será enfrentado básicamente mediante un abandono adicional de los créditos a los segmentos bajos.

Esta situación genera una pérdida social importante. Desde el punto de vista del análisis de bienestar, tenemos una situación simultánea donde, por un lado, la TMC actúa como un techo bajo la tasa efectiva de equilibrio del mercado y, por otro lado, las regulaciones de provisiones y cobranza significan un encarecimiento de los gastos por concepto de riesgos, apretando a la industria por todos lados. Si por un momento hacemos un esfuerzo de imaginarnos un gráfico de oferta y demanda de la industria, no será difícil visualizar la pérdida asociada al famoso triángulo achurado que se enseña en la carrera de Economía.

En la práctica, se trata de un segmento que no puede ser bancarizado, ante la imposibilidad de generar tasas de rentabilidad acordes con el riesgo y costos involucrados. Esto debe ser motivo de cambios en las políticas públicas, destinadas a eliminar dicha pérdida de bienestar.

Entonces, se requiere que la TMC suba lo necesario para hacer rentable la bancarización de dichos segmentos. En esta línea, se recomienda en una perspectiva inmediata:

- Eliminar la TMC, manteniéndola únicamente para efectos de calcular sanciones por concepto de intereses penales cuando así corresponda. En contrapartida, debería incrementarse la transparencia de la información divulgada al mercado, mediante el uso de portales en internet, publicaciones de prensa y folletos educativos al consumidor. En condiciones de transparencia, desaparece el principal fundamento para mantener la TMC.

En una perspectiva mediata, destinada a potenciar el desarrollo de la industria del crédito de consumo y la posibilidad de bancarización de los sectores de menores ingresos, se recomienda:

- Revisar el tema de las provisiones para el crédito de consumo. El esquema actual es altamente restrictivo, siendo no poco probable que introduzca un sesgo de sobreestimación del riesgo de esta cartera. El hecho de que un atraso de más de 30 días tenga provisión del 20%, significa que el crédito pasó de rentable a no rentable. Un enfoque moderno aconseja avanzar en la línea de flexibilidad para que cada banco defina su modelo de provisiones. Esto podría reservarse para bancos clasificados en categoría 1 de solvencia y gestión.
- Revisar la normativa que regula el tema del cobro de comisiones. Esto implica evaluar la opción de dar libertad de comisiones a aquellos servicios que significan adicionar valor y que van más allá de un simple crédito de consumo. A menudo, asegurar la disponibilidad de dichos servicios implica un costo para las instituciones financieras, lo use o no el cliente, que podría llevar al absurdo de tener que cobrar una tasa de interés infinita. Es difícil justificar restricciones de alto costo para el futuro desarrollo de la industria y de la bancarización de los sectores bajos.
- Modificar la ley que impone topes a la cobranza extrajudicial.

III. INDUSTRIA FINANCIERA E INTERNACIONALIZACIÓN

En general, la política supervisora aplicada durante los noventa ha tendido a ver al sistema financiero como un medio al servicio del resto de la economía. Como tal, suele enfatizarse todo lo relativo a su estabilidad, en ocasiones al precio de limitar el desarrollo de los negocios. Específicamente, todo lo relativo a los negocios internacionales de los bancos ha sido siempre muy encarecido por la vía legal o regulatoria. En el caso de la re-

forma de 1986, los nuevos negocios no contemplaron el ámbito internacional. En el caso de la reforma de 1997, a pesar de que la ley abrió un amplio campo de posibilidades de acción, por la vía regulatoria no se aprovechó el potencial de negocios existente.

Esta visión fue correcta para fines de los ochenta, donde el sistema bancario venía saliendo de una fuerte descapitalización y problemas de cartera, pero no para lo que es el sistema en la actualidad. Este enfoque ha comenzado a cambiar bajo la nueva administración, y como tal, debe ser potenciado, en particular considerando la posibilidad de exportación de servicios, el alto componente de conocimiento y *know how* que utiliza la industria financiera, su carácter no contaminante, etc.

El sistema financiero chileno es bastante competitivo, *comparado con sus pares regionales*. Sin embargo, respecto de plazas con sistemas financieros altamente consolidados, tales como Hong Kong, Singapur, Dublín, Francfort y Londres, existe bastante campo para avanzar. Para potenciar el desarrollo y la competitividad de la industria financiera, es necesario eliminar todas aquellos aspectos que le quitan atractivo a nuestra plaza, lo que permitirá atraer nuevos inversionistas.

Considerando lo pequeño de nuestro mercado, el mayor atractivo estaría en potenciar la internacionalización del sistema. En efecto, los ejemplos de centros financieros antes señalados demuestran que una economía pequeña no es obstáculo para potenciar el desarrollo de un centro financiero internacional. Evidentemente, para los jugadores de prestigio en la esfera financiera no constituye un gran atractivo venir a disputarse con otros agentes las limitadas posibilidades que ofrece el mercado doméstico. En este sentido, la clave es crear las condiciones para que desde Chile se puedan ofrecer servicios al resto de la región, para lo cual es menester reducir al máximo o eliminar todo tipo de trabas que encarezcan los costos de transacción.

Esta internacionalización es necesaria no sólo por razones de negocios, sino también por cuestiones de riesgo, siendo recomendada por distintos organismos internacionales. Al respecto, es interesante citar un trabajo del BIS (*Bank of International Settlements*) efectuado por Goldstein y Turner (1996): “las restricciones que limitan severamente la diversificación internacional de los portafolios bancarios trabajan en contra del principio de diversificar el riesgo”⁷.

⁷ Goldstein, M. y P. Turner: “Banking Crises in Emerging Economies: Origins and Policy Options”. BIS. (1996).

Paralelamente, dicha internacionalización permitiría superar algunos debates que se han impuesto con fuerza en el último tiempo, relacionados con el tema de las fusiones. A propósito del tema BSCH (Banco Santander Central Hispano), una justificada inquietud de las autoridades ha sido el grado de concentración y sus posibles efectos sistémicos sobre el resto de la economía. Sin embargo, en una economía plenamente integrada desde el punto de vista financiero con sus pares, este debate parece obsoleto.

A modo de ejemplo, la Comunidad Económica Europea (CEE) es un área económica plenamente integrada, donde un banco de cualquier país puede instalarse sin mayores problemas en otro país, con una sucursal o una subsidiaria. Asimismo, cualquier banco de un país puede hacer créditos transfronterizos en otro país sin mayores inconvenientes. En estas condiciones, se entiende que, por ejemplo, en Holanda, los mayores bancos de la plaza superen el 30% de las colocaciones domésticas.

Consistente con esta óptica, y con miras a efectuar recomendaciones de políticas públicas, es fundamental partir por las posibilidades de la Ley de Bancos. Cabe recordar que el eje del proyecto es la internacionalización. Es evidente, hasta ahora, que el potencial que ofrece la ley no se ha manifestado en la práctica. Las colocaciones transfronterizas son insignificantes. Al respecto, el criterio ordenador debería ser generar un campo de juego nivelado entre bancos domésticos y bancos que operan en el extranjero. A mayor abundamiento, el principio básico debería ser evitar que por diferencias regulatorias se produzca un desmedro hacia los negocios operados desde Chile (arbitraje regulatorio). Sobre esta base, cabe señalar la necesidad de:

- Modificar los requerimientos de capital y las posibilidades de consolidación. En la actualidad, los requerimientos obligan a descontar del capital primario (y no del patrimonio) las inversiones en el exterior, con lo cual el requerimiento es draconiano y *no está acorde con los principios estipulados en Basilea*.
- Revisar el requisito de adecuación de capital de Basilea. La regulación chilena es mucho más exigente, en este campo, que la norma de Basilea. Por ejemplo, en todo lo que tiene que ver con préstamos interbancarios a menos de un año, donde la norma adoptada por la CEE (Comunidad Económica Europea) es siempre con un requisito de 20%, *sin hacer diferencia entre los países integrantes de la OCDE y el resto*.
- Revisar los límites permitidos para invertir en el exterior. Actualmente, son extraordinariamente bajos, y transmiten una señal errónea en

cuanto a la voluntad de las autoridades de que los bancos presten en el exterior.

- Revisar la norma tributaria que obliga a pagar impuestos sobre los intereses pagados al exterior. Esto afecta la intermediación internacional y lleva a exportar impuestos.

IV. TRANSPARENCIA DE LA INFORMACIÓN

El tema de la transparencia y de los estándares contables es un tema central. De ello depende, por un lado, que la información disponible para el mercado permita a los agentes que operan en él un adecuado monitoreo. Sin perjuicio de que la autoridad tiene la responsabilidad central por la solvencia de los bancos, en un enfoque moderno de supervisión, el apoyo del mercado al monitoreo de la condición de las instituciones resulta un componente imprescindible. Por otro lado, es esencial que los estándares contables por los cuales se rigen los bancos permitan la comparabilidad con instituciones financieras internacionales. En este sentido, la tendencia predominante en la mayor parte de los países de América Latina, tales como Argentina, Brasil, México y Venezuela, es avanzar hacia los estándares contables del US GAAP⁸.

Respecto del primer punto, si se toma como estándar las recomendaciones de Basilea, existen en el caso chileno una serie de deficiencias que es menester corregir. A continuación señalamos únicamente algunos ejemplos.

En términos generales, la apertura y detalle que ofrecen las cuentas de resultado es insuficiente. Una primera deficiencia en la información divulgada tiene que ver con la partida operaciones de cambio (utilidades y pérdidas). En esta partida, no se distingue entre lo que son ingresos por operaciones en el mercado contado por compra y venta de moneda extranjera de los ingresos asociados a operaciones a futuro de la misma institución. Obviamente, se trata de negocios completamente distintos, que no se pueden distinguir bajo la apertura actual.

Una segunda deficiencia es que la apertura actual de las cuentas de resultado permite establecer una asociación insuficiente entre los ingresos y gastos de los bancos y las partidas del balance que les dieron origen. Por ejemplo, no es posible distinguir los ingresos de intereses por concepto de

⁸ Ver "Bank Transparency and Disclosure: Requirements and Practices in Five Latin American Countries". May 2000. National Law Center. Estudio coordinado por C. Larraín.

colocaciones comerciales y de consumo, quedando todo agrupado en intereses por colocaciones efectivas.

Otra deficiencia tiene que ver con la información sobre créditos transfronterizos otorgados al exterior, la que es muy agregada. Si bien es cierto que en la actualidad los montos involucrados son muy bajos, se trata de una partida que en un futuro no lejano puede llegar a tener importancia en algunos bancos con vocación internacional. Por sus características específicas, estos créditos son los únicos donde hay involucrado riesgo-país, por lo cual es importante que se divulgue.

En general, la información existente para evaluar el riesgo de crédito es bastante completa. Sin embargo, aquí también existen algunas áreas perfectibles. La primera, y quizás más relevante, corresponde a la información sobre cartera en mora a menos de 90 días, la que no se publica sino hasta que llega a 90 días, donde se clasifica como cartera vencida. Por ejemplo, un banco podría aparecer con un bajo nivel de cartera vencida, pero tener un elevado volumen de cartera en mora hasta 60 días, con lo cual podría estar acumulando riesgos importantes que no se verían reflejados en los estados financieros actuales.

Respecto del tema contable, también existen una serie de diferencias con respecto al US GAAP que es necesario corregir. A continuación señalamos únicamente dos ejemplos. La norma chilena es menos conservadora en cuanto al plazo para pasar a cartera vencida. En el caso de los créditos en cuotas, la cantidad reportada como vencida es menos conservadora en Chile, toda vez que se reporta únicamente como vencido las cuotas atrasadas 90 días, y no la totalidad del crédito. En EE.UU. se reporta como vencido la totalidad del crédito. Sin embargo, una vez traspasado a cartera vencida, en Chile se debe provisionar el 100% del crédito, cosa que no ocurre en EE.UU., ya que la provisión sigue dependiendo de la clasificación de cartera.

Como resultado, la comparación de cartera vencida entre bancos de los dos países no es posible, y la evaluación del riesgo de crédito es muy difícil, ya que el saldo de cartera vencida es un indicador significativo de problemas futuros junto con ser un importante factor para determinar el volumen de provisiones.

Entonces, las recomendaciones son, por un lado, mejorar la apertura y detalle de los estados financieros de los bancos publicados mensualmente. Lo importante es que toda la información requerida llegue mensualmente a la Superintendencia. Por otro lado, se requiere avanzar decididamente en cerrar las brechas o diferencias entre los estándares contables aplicados entre Chile y EE.UU., a la manera como ya lo han hecho numerosos países de la región.

En paralelo, es necesario disminuir los requerimientos de información efectuados a los bancos. En particular, es básico simplificar el actual plan de cuentas, que significa una gran dosis de información que mes a mes deben entregar los bancos a la autoridad, y avanzar hacia un esquema basado en definiciones conceptuales y bases de datos relacionales.

V. SUPERVISIÓN CONSOLIDADA

El tema de los conglomerados financieros es una realidad en nuestro país. En la actualidad, sin embargo, existe un vacío regulatorio, ya que no se reconoce la figura del conglomerado financiero como tal. El problema es fundamentalmente de riesgo sistémico, originado en la presencia de grupos que tienen participación en bancos y otras instituciones del campo financiero. Al existir un banco compartiendo control común, bases de datos de clientes, imagen corporativa y otros activos con otras empresas del conglomerado, se potencia el riesgo de contagio, lo que puede generar efectos altamente disruptivos para el funcionamiento de la economía. De este modo, el verdadero perfil de riesgo de un banco sólo puede ser trazado si el centro posee una información precisa y oportuna sobre toda su exposición. Entonces, esto le da pleno sentido a la supervisión consolidada. Evidentemente, existen otros problemas de conflictos de interés o iniquidades competitivas, pero no son de la relevancia del problema de solvencia.

Asimismo, en el caso chileno existe un serio problema de transparencia, ya que si bien desde un banco hacia abajo existe plena claridad respecto del tipo de actividades emprendidas, desde el banco hacia arriba existe una total ausencia de transparencia respecto de la forma de organización del conglomerado, dónde se sitúa el centro de poder –cuyas decisiones pueden afectar al banco–, el tipo de inversiones que pueden hacerse en bancos del exterior, etc. En todas las legislaciones modernas, y así lo recomiendan los criterios de Basilea, el regulador no debe autorizar ningún banco o conglomerado cuyas actividades sean poco claras a los ojos del regulador.

Lamentablemente no se ha avanzado. Distintos aspectos explican lo anterior. Primero, los grupos financieros de hecho ya están establecidos, y no perciben mayores beneficios frente a los costos que significaría una mayor regulación. Segundo, las AFP no están motivadas en recibir mayor competencia de los bancos, con lo cual se muestran opuestas a cualquier iniciativa en este campo. Tercero, los gobiernos anteriores han sido ambiguos respecto de la posibilidad de aprovechar sinergias y economías de alcance producto de esta nueva regulación. Cuarto, la calidad de la regu-

lación especializada existente en el país quita sentido de urgencia a este tema.

Este tema, el más importante en el que Chile no está acorde con las pautas de Basilea debe ser tratado, aquí es muy claro que varios países de la región han avanzado en este asunto, dejando a Chile en una situación desmedrada respecto de uno de sus principales activos, la calidad de su regulación.

Desde un punto de vista técnico, existen diversas opciones que apuntan a lo mismo. Un camino, seguido en EE.UU., y dentro de América Latina, en México y El Salvador, es diseñar una estructura de *holding* bancario regulado. Esto requiere incorporar una serie de elementos en la ley, entre los cuales están: a) La constitución e integración del conglomerado financiero, definiendo umbrales mínimos de propiedad y/o control para constituir el conglomerado. Eventualmente, aquellos que estén dentro de dichos rangos deberán necesariamente transformarse en holdings o, en su defecto, deshacerse de partes de la propiedad; b) En caso que se opte por regularlas, se requiere definir algunos componentes mínimos acerca del funcionamiento de sociedades controladoras, de su funcionamiento, supervisión y control, junto con límites de endeudamiento⁹; c) Un tercer componente tiene que ver con el apoyo de las sociedades del conglomerado frente a situaciones de insolvencia. Esto se conoce en EE.UU. como la “doctrina de fuente de fortaleza”. Esto implica que, si el banco enfrenta problemas, la controladora debe vender sus inversiones en otras sociedades del conglomerado para responder frente a las pérdidas en el banco; d) Un cuarto componente clave dice relación con la fiscalización del conglomerado. Aquí, en la práctica, se asume que el regulador bancario es el regulador líder, al menos en aquellas situaciones donde una de las sociedades del conglomerado es un banco. Sin perjuicio de ello, es necesario definir las interacciones y coordinación entre los distintos reguladores involucrados, especialmente frente a situaciones de emergencia. En este esquema el intercambio de información entre los reguladores del conglomerado pasa a ser esencial para ejercer la supervisión consolidada; e) Dentro de este esquema, en algunos modelos se definen requerimientos de capital de manera consolidada, donde el objetivo clave a asegurar es que el fondo patrimonial consolidado no sea inferior a la suma de los fondos patrimoniales exigidos por las normas de cada regulador; f) Otro componente clave del esquema lo constituye la actuación conjunta y los activos compartidos. Por ejemplo, cuan-

⁹ En algunos países han definido una sociedad a prueba de quiebra, es decir, con cero endeudamiento. En otros se ha aplicado un límite prudente de endeudamiento.

do un banco arrienda un espacio en su sucursal a otra sociedad del conglomerado, de alguna forma se refuerza la garantía mutua de hecho. En consecuencia, es menester definir con claridad los términos y condiciones de este acuerdo, junto con evitar subsidios cruzados que dañen la competencia con otras empresas independientes.

En esta línea, en el caso chileno la calidad de la regulación funcional es elevada. Por ello, una propuesta de supervisión consolidada debe necesariamente descansar en el esquema que ya existe, privilegiando cuatro criterios básicos:

- Primero, la supervisión consolidada debe aplicarse únicamente cuando uno de los componentes del conglomerado sea un banco (bajo condiciones de control) y con un alcance aplicado nada más que a las instituciones financieras del grupo;
- Segundo, ausencia de nuevas duplicaciones en la regulación que signifiquen una carga regulatoria innecesaria. Esto significa que la base del tipo de inspección *in situ* debería ser la misma que la actual, sin perjuicio de que la supervisión *extra situ* se vea reforzada;
- Tercero, aplicar un único criterio de tratamiento de riesgos para riesgo de crédito y riesgo financiero, con independencia de qué parte del conglomerado esté experimentándolo (banco, seguro o AFP);
- Cuarto, favorecer ganancias de eficiencia al interior del conglomerado, tanto a través de la reciprocidad para la entrada a otros rubros a bancos, seguros y AFP (respetando los criterios de acceso de cada industria) como mediante la posibilidad de aprovechar plenamente las sinergias derivadas de la integración de servicios financieros¹⁰.

VI. BANCA POR INTERNET

Uno de los temas más importantes que están afectando al negocio bancario es la banca por internet. Existe consenso en que internet revolucionará el negocio bancario, dado que ofrece al consumidor un tremendo potencial de conveniencia y capacidad de elección. Así, estos dramáticos cambios generarán un traspaso de poder desde los vendedores a los con-

¹⁰ Mayores detalles se pueden encontrar en el libro *Supervisión Consolidada de Conglomerados Financieros*, editado por C. Larraín (1997). También en CEPAL "Operación de Conglomerados Financieros en Chile: Una Propuesta". C. Larraín.

sumidores de la web. Este cambio es en sí mismo un resultado de la aparición de muchos competidores electrónicos, de las facilidades de comparación entre oferentes, facilidades de transacciones, y un aumento en las expectativas de servicio de los consumidores.

En esta línea, es difícil para los bancos desarrollar un plan estratégico para moverse en la red, debido a que los modelos de negocios no son del todo claros. Los bancos necesitan experimentar y reconocer que no pueden hacer todo solos. Existen diferentes modalidades a través de las cuales, internacionalmente los bancos se han aproximado a internet.

- **Informacional:** Es el nivel más básico. Típicamente, el banco tiene el portal como una herramienta de *marketing*, entregando información acerca de los productos y servicios ofrecidos.
- **Comunicativo:** Este tipo de banca por internet permite alguna interacción entre los sistemas del banco y el consumidor. La interacción puede ser limitada a correo electrónico, manejo de cuentas, actualización de información del cliente.
- **Transaccional:** Este nivel de banca por internet permite al cliente efectuar transacciones. Un banco transaccional es aquél que provee al consumidor la capacidad de acceder a sus cuentas y, al menos, transferir fondos entre sus cuentas.

La versión más avanzada de banca transaccional son los llamados “bancos virtuales”. Se trata de un fenómeno de reciente aparición a nivel de EE.UU. y Europa. A modo de ejemplo, a enero del presente año en Estados Unidos la *Office of the Comptroller of the Currency* sólo había aprobado cuatro licencias de bancos virtuales.

Este fenómeno, sin embargo, no debe hacer perder de vista un hecho fundamental: se trata de una tendencia ineludible, que en el futuro previsible llevará a la aparición de muchos más bancos virtuales. En Chile, no existen experiencias en esta línea.

Cómo Funciona la Banca Virtual

Para entender en qué consiste un banco virtual, nada mejor que describir algunos de los rasgos que caracterizan a dos bancos virtualmente aprobados en EE.UU.: el Aerobank.com y el CIBC National Bank.

El Aerobank.com es un banco de nicho orientado a ofrecer servicios financieros a la pequeña empresa. Esto implica ofrecer productos tales como líneas rotativas para capital de trabajo, depósitos vista, cuentas

corrientes, pago electrónico de cuentas. Entrega la posibilidad de solicitar créditos y apertura de cuentas en línea, con respaldo de documentos enviados por correo.

Por su parte, el CIBC Bank está orientado básicamente a banca de personas, ofreciendo en un principio créditos de consumo, captación de depósitos y pagos electrónicos de cuentas. Asimismo, ofrece en su portal la posibilidad de comparar tasas de interés y solicitar créditos hipotecarios entre veinte oferentes disponibles en el mercado.

Los bancos virtuales buscan aprovechar dos elementos claves. Por un lado, acceder a la enorme masa crítica de consumidores que operan en la red, donde todas las estimaciones apuntan a un crecimiento explosivo. Segundo, aprovechar las ventajas de costos de transacción de ofrecer servicios financieros en la web. De acuerdo a un estudio de *Booz, Allen and Hamilton*, a mediados de 1999, efectuar una transacción manualmente en una sucursal tradicional superaba un dólar de costo, 25 centavos en un cajero o *call center*, contra un centavo en internet. Los bajos costos permiten colocar a tasas más bajas que el mercado y ofrecer tasas más atractivas de captación.

Estos bancos plantean importantes desafíos a la autoridad reguladora, que deberán ser abordados a la brevedad con miras a evitar impedimentos de tipo regulatorio para la eficiente operación de dichos bancos, pero sin comprometer la solvencia de dichos bancos ni la seguridad de las transacciones involucradas.

Entonces, es fundamental que la autoridad haga una profunda revisión de todos aquellos elementos que dificulten la operación de los bancos de nicho y haga las adaptaciones del caso que permitan su operación. El criterio ordenador es el de neutralidad tecnológica. Esto significa que si existen proyectos rentables de banca por internet, se debe permitir que estos se puedan materializar.

La banca por internet no significa criterios de autorización distintos que los normalmente utilizados para cualquier banco: a) capacidad y *expertise* de los organizadores y equipo de gestión; b) capitalización suficiente para respaldar los riesgos del negocio; c) probidad. En esta línea, los desafíos pasan más bien por flexibilizar algunos requerimientos regulatorios que son claves para la operación de bancos por internet.

Formalmente, no existen por lo tanto impedimentos para que gente que cumpla con los requerimientos pueda instalar un banco por internet. El problema es que la normativa actual no se ha puesto en el caso de que sea necesario regular un banco por internet. Por ejemplo, un banco con su portal podría tener un nexo (*link*) con una empresa de computadores que

ofrezca descuentos a quienes usen créditos del banco. A su vez, el banco podría cobrar una comisión a dicha empresa por los clientes que le envíe. Sin embargo, un banco con su sucursal tradicional está impedido de establecer ese tipo de vinculación con otra empresa.

Otro ejemplo es el tema de las provisiones. Los bancos por internet usan normalmente credit scoring en banca de personas. La normativa de provisiones, sin embargo, opera por morosidad. Entonces, un banco por internet podría usar el scoring para otorgar créditos, pero debería finalmente adaptar su esquema al modelo SBIF, que es totalmente distinto.

Entonces, aunque quizás igual el banco por internet podría instalarse, en la práctica la regulación lo volvería poco rentable.

Entre algunos requerimientos significativos cabe señalar, entre otros: a) la necesidad de avanzar rápido en el reconocimiento de la firma electrónica; b) el permitir que un banco haga su evaluación de riesgo en base a credit scoring; c) el eliminar la restricción de que un banco no puede hacer alianzas estratégicas para promocionar sus productos –los bancos por internet usan fuertemente las alianzas estratégicas; d) permitir que pueda actuar como portal para permitir el acceso a otros negocios no financieros, y cobrar comisiones por ello.

Paralelamente, se debe adaptar la óptica de inspección a este negocio, introduciendo personal especializado relacionado con temas tecnológicos, de seguridad en la web, el uso de sistemas de información apropiados, y otros.

En general, sería de gran utilidad que la SBIF contara con un folleto, similar al que existe para otorgar una licencia bancaria, con los requisitos para operar un banco enteramente por internet.

Referencias Bibliográficas

- Budnevich, C. (2000): "El Sistema Financiero Chileno y su Institucionalidad Regulatoria: Las Políticas Bancarias en los Noventa". En *El Estado y el Sector Privado: Construyendo Una Nueva Economía en los Años 90*. O. Muñoz, editor.
- Egland, K., K. Furst (1998), D. Nolle and D. Robertson: "Banking Over internet". *Quarterly Journal*. N° 4. December.
- Federal Bank of Chicago (1996): What Should Regulators Do?
- Foxley, J. (1999): Limitantes al financiamiento de las empresas de menor tamaño. Corfo/Cepal.
- Goldstein, M. y P. Turner (1996): "Banking Crises in Emerging Economies: Origins and Policy Options". BIS.
- Larraín C. (1996): "Operación de Conglomerados Financieros en Chile: Una Propuesta". CEPAL.
- (1997): "Supervisión de Conglomerados Financieros". Ed. C. Larraín. Ministerio de Hacienda de Chile.
- (1999): "La Pequeña Empresa y sus dificultades para acceder al financiamiento". Estudio elaborado para la CONUPIA. Co-autor E. Román.
- Gerens (1997): "Santiago, Centro Financiero Internacional". Estudio elaborado por C. Larraín para el Ministerio de Hacienda, Banco Central, Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Valores y Seguros, Asociación de Bancos, Bolsa de Comercio de Santiago. Coautor P. Arrau.
- (1999): "Efectos de la Nueva Ley de Cobranza Extrajudicial en la Industria del Crédito de Consumo". Estudio elaborado por C. Larraín para la Asociación de Empresas de Cobranza del Sistema Financiero.
- (1999): "Análisis Sistémico del Régimen Informativo de la Banca a la SBIF". Estudio elaborado por C. Larraín para la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras. Coautor G. Briones.
- (2000): "Tasa Máxima Convencional, Cobranza Extrajudicial e Industria del Crédito de Consumo". Estudio elaborado por C. Larraín para la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras.
- (2000): "Provisiones, Credit Scoring y Pequeña Empresa". Estudio elaborado por C. Larraín para el Ministerio de Economía de Chile.

