ABBYY PDF Transformer 2.0
Click here to buy
www.ABBYY.com

Libertad y Desarrollo

Chile 2010:
el desafío del desarrollo

Editado por: Cristián Larroulet

Renato Agurto C., Sebastián Bernstein L., Eugenio Cáceres C., Rosa Camhi P., Mercedes Cifuentes C., Rosanna Costa C., Ana Luisa Covarrubias P. C., Herman Chadwick P., María de la Luz Domper R., Tomás Flores J. , Francisco José Folch V., Eugenio Guzmán A., Cristián Larroulet V., Patricia Matte L., Santiago Plantt K., Rodrigo Vergara M.

POLITICAS PUBLICAS Y DESARROLLO

Las políticas económicas que aplican los gobiernos permiten construir círculos virtuosos o círculos viciosos. Son virtuosos cuando en el proceso se han sembrado las mejores semillas, utilizado las mejores herramientas, con los fertilizantes adecuados, y en las dosis que correspondan para obtener cosechas abundantes. Chile desde mediados de los 70 comenzó a sembrar profusamente, construyendo un círculo virtuoso que le ha permitido un enorme progreso y que, de continuar, nos permitirá en 10 años más celebrar el bicentenario de nuestra independencia como un país desarrollado.

El proceso, que no estuvo exento de costos y fracasos, aunque permitió mejorar las condiciones de vida de todos los chilenos, se desarrolló con la aplicación de una economía social de mercado, con ahorro, inversión, creatividad empresarial, flexibilidad, competencia, estado de derecho, precios libres e inversión en capital humano. Este círculo virtuoso ha tenido a su vez profundos impactos en lo social y en lo político. La reducción de la pobreza y la mejoría de las condiciones de vida han colaborado a la gobernabilidad del país, promovido el espíritu de cooperación entre todos los sectores y fortalecido la paz y armonía social. Es este clima político y social favorable, en conjunto con el crecimiento económico, el que permite a su vez estimular el ahorro y la inversión, sosteniendo un ciclo positivo de progreso.

Lamentablemente, desde hace algún tiempo existe en nuestro país un ambiente de pesimismo e incertidumbre respecto al futuro económico, que en parte se explica por el impacto que produjo la crisis asiática. En efecto, después de varios años de crecimiento ininterrumpido, en 1999 el Producto Interno Bruto cayó y la recuperación posterior ha sido más lenta de lo esperado, especialmente en su capacidad para crear nuevos puestos de trabajo. Sin embargo, las causas de la desconfianza son más profundas. Se fundamentan en que ciertos pilares del círculo virtuoso se han deteriorado en forma gradual y sistemática. La siembra no continuó. Se ha sido complaciente. No ha existido suficiente liderazgo público; la creatividad para buscar soluciones eficaces a los problemas públicos, salvo escasas excepciones, ha desaparecido. No hay imaginación.

Ello ha ocurrido en un mundo en el cual los países están aplicando con mayor éxito sus políticas, y en el cual la globalización y el cambio tecnoló-

Libertad y Desarrollo

gico premian a quienes adoptan buenas y oportunas políticas públicas. Las nuevas tecnologías, el capital y el conocimiento se trasladan hoy con enorme rapidez hacia aquellas naciones que siembran con agilidad y flexibilidad para lograr el progreso.

Cuando un país pierde el ritmo de crecimiento alto y sostenido pasa del «círculo virtuoso» del crecimiento al «círculo vicioso» del estancamiento. Y es así que si no se revierte la tendencia a debilitar las bases del crecimiento, la actividad sigue declinando. Ello genera menores ingresos disponibles para el ahorro y la inversión, lo que a su vez debilita nuevamente el crecimiento. Además, el Fisco dispone de menores recursos para proveer bienes públicos y asegurar la igualdad de oportunidades. Aumentan la tensión social y los problemas de gobernabilidad.

Cuando no se siembra no se cosechan optimismo y progreso, sino malestar, derrotismo, desconfianza. ¿Acaso no es esta la sensación de los últimos años? ¿No se refleja ello en el argumento de que los empresarios chilenos habrían perdido su espíritu emprendedor? ¿Acaso este tema no ha estado presente en las conversaciones de los líderes políticos, empresariales y sociales en los tiempos recientes? Cabe recordar que a principios del siglo XX fue planteada una sensación similar. Francisco Encina escribió entonces en su obra «Nuestra inferioridad económica», que Chile no tenía habilidades para el progreso económico. Grave error. Y así lo ha demostrado el país en las últimas dos décadas. Cuando hay acertadas y oportunas políticas públicas el espíritu creador, la libertad de emprender, la disciplina y la cohesión social se desarrollan. Pero si ello no ocurre cunde el pesimismo y surgen políticas que desconfían de la capacidad de las personas, como le sucedió a nuestro país en gran parte del pasado siglo.

Libertad y Desarrollo

El país necesita cambios. El país tiene la oportunidad de alcanzar el desarrollo para su bicentenario. La agenda que se presenta en este libro persigue esa meta. Busca sembrar y permitir que la torta crezca y que se reparta de acuerdo a las prioridades del país: seguridad ciudadana, combate al desempleo, igualdad de oportunidades en salud y educación, reducción de la pobreza, desarrollo rural y una mejor calidad de vida en nuestras ciudades; en síntesis, hacer realidad un país mejor. Las bases de esta agenda, que conforman los capítulos de este libro, son las que se exponen a continuación.

♦ Preservar el equilibrio macro-económico como requisito fundamental para la estabilidad. Para ello será necesario disminuir el desempleo como prioridad fundamental, generar un superávit fiscal, y consolidar la reducción de la tasa de inflación.

Es necesario aprovechar la capacidad de los miles de chilenos dispuestos a trabajar, ofreciéndoles empleo gracias a un proceso de crecimiento ecónomico sostenido. La preocupación prioritaria por el empleo se puede manifestar en la creación de instrumentos que favorezcan el empleo juvenil, como la reducción de los costos de contratación; el empleo femenino, permitiendo flexibilidad horaria y contratos de trabajo para el desempeño en el hogar; y la promoción de nuevos instrumentos para la capacitación, adecuando la legislación laboral y, en general, para aprovechar las oportunidades que ofrece la revolución económica que vive el mundo.

Se debe eliminar el déficit del sector público y para ello la política fiscal debe caracterizarse por la disminución de la evasión tributaria, una reducción de los impuestos al ahorro y la inversión, la austeridad en el gasto y el uso eficiente de los recursos.

Es necesario fortalecer el impulso exportador. Entre otros aspectos, se debe utilizar una política cambiaria flexible y mejorar la coordinación entre la política monetaria y fiscal, de tal forma que el instrumento de ajuste no sea sólo la tasa de interés. También se requiere modernizar la institucionalidad promotora de las exportaciones en la dirección de darle flexibilidad, autonomía y fortalecer el instrumental de apoyo que la Organización Mundial de Comercio permite; generar acuerdos comerciales con los grandes socios comerciales del país, destacando Estados Unidos y la Unión Europea; continuar con la rebaja unilateral del arancel externo para alcanzar un nivel parejo de 3 por ciento el 2006; mejorar la infraestructura nacional a fin de reducir los costos del proceso exportador, especialmente en lo que respecta a transporte urbano, interurbano, portuario, aéreo y marítimo.

La consolidación de la reducción de la tasa de inflación se debe lograr a través de una política monetaria prudente, para lo cual se reafirma la importancia de un Banco Central autónomo. Al respecto, es necesario abordar dos perfeccionamientos al instituto emisor: resolver en un plan de mediano plazo su problema patrimonial para fortalecer su autonomía y am-

Políticas Públicas y Desarrollo

pliar los mecanismos de transparencia en las decisiones del Banco Central.

♦ Aumentar el esfuerzo de ahorro y de inversión. Es urgente, tanto para financiar un crecimiento sano como para hacer menos dependiente a nuestra economía de la economía mundial, incrementar el ahorro interno. Los instrumentos para ello son la austeridad fiscal y el fortalecimiento del ahorro privado.

El aumento del ahorro interno es posible con una combinación de política macro-económica que estimule el ahorro, profundice el mercado de capitales, perfeccione el sistema tributario en la dirección de rebajar los impuestos que castigan el ahorro privado; y realice reformas en el sistema previsional para reducir su costo, ampliar su cobertura, y mejorar la combinación riesgo-rentabilidad.

El aumento de la inversión es urgente y factible de obtener gracias a: la menor tasa de interés que la política macroeconómica descrita permite; la apertura de nuevos sectores para la inversión privada -como la infraestructura vial y urbana nacional y regional, aeroportuaria, portuaria, de riego, carcelaria, sanitaria, turística, la industria minera del cobre y del petróleo-; y la adecuación de la normativa sobre inversión extranjera a la nueva realidad internacional, eliminando impuestos y restricciones innecesarias.

♦ Aumentar el capital humano. Cada día más los países dependen de la educación, capacitación y salud de su gente para progresar.

En educación es necesario perfeccionar sustancialmente la reforma educacional actual. No sólo se trata de aumentar los recursos, sino que principalmente de orientarse hacia el mejor uso de ellos. Entre otros aspectos se necesita: aumentar la cobertura de la educación pre-básica; reducir la deserción en la educación media; elevar la calidad de los colegios subvencionados, perfeccionando la subvención escolar; dar la oportunidad a padres, profesores y otros sectores interesados a participar en la gestión de los establecimientos municipales; modificar el Estatuto Docente para estimular el esfuerzo de los profesores; acercar la educación media técnico-profesional a la empresa; no discriminar económicamente el acceso de los estudiantes a la educación superior de los Centros de Formación Técnica, Institutos Profesionales y Universidades.

En capacitación y empleo se debe focalizar el esfuerzo en los jóvenes

Libertad y Desarrollo

y especialmente en los de menores ingresos. Para ello hay que eliminar aquellas trabas legales y económicas que dificultan que los jóvenes se capaciten en las empresas. Además, es necesario reformular los programas del SENCE para centrarlos en los jóvenes de menores ingresos. Por último, hay que introducir reformas en el Código del Trabajo para que existan contratos de trabajo por tiempos limitados asociados a inversiones en capacitación.

El empleo debe ser promovido a través del crecimiento económico y de no introducir aumentos de costos incompatibles con los aumentos de productividad. Asimismo, se debe modernizar la legislación laboral para acordar horarios de trabajos más flexibles; eliminar restricciones que dificultan el trabajo juvenil; facilitar el trabajo de la mujer en tiempos parciales y en el hogar. Finalmente, hay que estimular el desarrollo de la pequeña empresa, la que se caracteriza por otorgar numerosos puestos de trabajo.

El país también necesita una población sana, garantizada por un sistema que asegure igualdad en el acceso a la salud, junto a la máxima libertad de elección, de acuerdo a los recursos con que cuente el país. Las debilidades de nuestro sistema de salud deben ser superadas a través de la existencia de un seguro de salud público o privado, que garantice un plan de atención básico a todos los chilenos. La calidad del servicio se mejorará fortaleciendo la competencia, tanto de instituciones aseguradoras como prestadoras. Para ello debe otorgarse un subsidio a los sectores de menores recursos, que complemente el aporte del 7%, permitiendo a todos los usuarios elegir la institución aseguradora pública o privada, con una descentralización efectiva y un aumento de la competencia de los hospitales públicos que favorezca la calidad de sus servicios.

Las políticas para superar la pobreza deben centrarse en una economía que genere empleo. Este posibilita a los sectores más pobres un ingreso que va creciendo gracias al incremento de capital humano que el trabajo le otorga a las personas. Lo anterior, sin embargo, debe ser complementado con una política descentralizada para superar la pobreza. Para ello deberían trasladarse a las comunas recursos que hoy se manejan a nivel central, creándose un Fondo Social Comunal. Asimismo, debería crearse un mecanismo de «democracia tributaria» que permita profundizar el combate a la pobreza, la droga, el desempleo, etc., por parte de instituciones de la sociedad civil.

Libertad y Desarrollo

Las políticas públicas mencionadas no son suficientes para que el país crezca y otorgue igualdad de oportunidades. Cada día hay más conciencia de lo importante que resultan para el desarrollo las políticas de oferta o las denominada «reformas de segunda y tercera generación». Algunas de ellas ya han sido mencionadas. A continuación se presentan otras que requieren ser acometidas en el decenio que hemos iniciado.

♦ Modernización del Estado. El sector público debe realizar con eficiencia y oportunidad su función de proveedor de bienes públicos.

La reforma del Estado debería incluir las siguientes políticas: establecer que el nombramiento a partir de los Directores de Servicios sea estrictamente por méritos profesionales, que duren 4 años en el cargo, sean renovables por una sola vez, decididos por una Comisión de búsqueda y con remuneraciones de mercado. Se establecerán metas anuales por ministerio y servicios, bases para las evaluaciones, el pago de bonos por desempeño y la facultad para remover la fracción del personal de peor calificación. Se introducirá la contabilidad patrimonial en el sector público, para medir el costo de oportunidad de los activos en poder del Estado; y privatizarán las empresas del Estado, favoreciendo la inversión y un aumento masivo de los chilenos accionistas.

♦ Preservación del medio ambiente. Es necesario compatibilizar el crecimiento económico con el cuidado del medio ambiente.

El país posee una legislación relativamente nueva para lograr este propósito. Ella debe ser perfeccionada en orden a agilizar su operación, reducir la discrecionalidad y definir con más precisión las normas de calidad ambiental.

Entre otros instrumentos se requiere para ello: crear los «Permisos de Emisión Transables» para reducir la polución del aire en Santiago, sistema que permitiría disminuir la contaminación por partículas al incentivar a las empresas a apoyar los programas de pavimentación y limpieza de calles; completar las inversiones para que el país cuente con un sistema de saneamiento de las aguas, quizás el problema ambiental más grave país y que se traduce en que en la zona central la cantidad de colifecales por cada 100 ml supera entre 10 y 50 veces la norma de la OMS; y legislar creando las «Cuotas Transferibles de Pesca» para preservar la actividad pesquera del país.

Libertad y Desarrollo

- Modernización de la justicia y preservación de la seguridad ciudadana. Para el buen funcionamiento del sistema económico resulta fundamental la operación eficiente de la justicia civil. En Chile no ocurre así y se requiere abordar con prontitud esta otra modernización del Poder Judicial. Ello pasa por reformas que profundizan los mecanismos de arbitraje y el establecimiento de instituciones que liberen a los tribunales de una pesada carga en materia de cobranzas judiciales y asuntos no contenciosos.

Junto a lo anterior se necesita materializar con eficacia la reforma penal, modernizar la gestión judicial, acercar la justicia a los sectores de menores recursos y proveer de la infraestructura carcelaria que el país requiere con urgencia, todos pasos indispensables para otorgar al país la seguridad ciudadana que tanto necesita.

Los lineamientos de política señalados permitirán al país recuperar el «círculo virtuoso» del desarrollo. De esta forma, a la fecha del bicentenario Chile tendrá un ingreso por habitante de aproximadamente US$ 10.300, es decir, el doble del actual. Si ese valor se corrige por paridad de poder de compra, el ingreso obtenido sería similar al de España y al de Nueva Zelanda en 1995, entre otros. Ello hará posible reducir los niveles de pobreza. En 1996 había en nuestro país 3.288.000 pobres, cifra que para el bicentenario, creciendo al 7,6%, se reduciría a 1.683.000. El país daría un salto gigantesco, alcanzando un bienestar no conocido en su historia.

La tarea no es fácil. Requiere de esfuerzo y espíritu nacional. Necesita de un liderazgo claro tras esa meta por parte de las autoridades. Requiere de ideas y de políticas públicas concretas. Los siguientes capítulos de este libro constituyen un aporte a este desafío.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

ABBYY PDF Transformer 2.0
Click here to buy
www.ABBYY.com

Libertad y Desarrollo

Chile 2010:
el desafío del desarrollo

Editado por: Cristián Larroulet

Renato Agurto C., Sebastián Bernstein L., Eugenio Cáceres C., Rosa Camhi P., Mercedes Cifuentes C., Rosanna Costa C., Ana Luisa Covarrubias P. C., Herman Chadwick P., María de la Luz Domper R., Tomás Flores J., Francisco José Folch V., Eugenio Guzmán A., Cristián Larroulet V., Patricia Matte L., Santiago Plantt K., Rodrigo Vergara M.

CHILE 2010:
El desafío del desarrollo

Libertad y Desarrollo

Editor:
Cristián Larroulet V.

Autores:
Cristián Larroulet V.,Juan Andrés Fontaine T.,Tomás Flores J., Rodrigo Vergara M., Rosanna Costa C., Huberto Berg M., Ana Luisa Covarrubias P.C., María de la Luz Domper R., Santiago Plantt K., Renato Agurto C., Sebastián Bernstein L., Patricia Matte L., Eugenio Cáceres C., Mercedes Cifuentes C., Herman Chadwick P., Rosa Camhi P., Francisco José Folch V., Eugenio Guzmán A.

LIBERTAD y DESARROLLO

CHILE 2010 El Desafío del Desarrollo
I.S.B.N.: 956-7183-10-4
Nº Inscripción: 119.791 Registro de Propiedad Intelectual
Derechos reservados

© Publicado por Fundación Libertad y Desarrollo
San Crescente 551, Las Condes, Santiago.
Teléfono: (56-2) 3774800
Fax: (56-2) 2341893
Email:lyd@lyd.com
Página web: www.lyd.com

Edición y coordinación editorial: Ximena Acevedo R.
Diseño de portada: Claudia Silva C.
Impreso por Quebecor World Chile S.A.

Libertad y Desarrollo

INDICE

		Página
1.	**POLITICAS PUBLICAS Y DESARROLLO.** Cristián Larroulet V.	7
2.	**MACROECONOMIA: HACIA UN CRECIMIENTO ALTO Y SOSTENIDO.** Tomás Flores J. y Rodrigo Vergara M.	17
3.	**MODERNIZACION DEL ESTADO: POR LA EXCELENCIA DEL SECTOR PUBLICO** Rosanna Costa C.	35
4.	**LABORAL: HACIA EL PLENO EMPLEO DE LOS TRABAJADORES** Rosanna Costa C.	65
5.	**MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES: EN BENEFICIO DEL HOMBRE** Ana Luisa Covarrubias P.C.	103
6.	**INFRAESTRUCTURA Y OOPP: VIA AMPLIA A LA MODERNIDAD** María de la Luz Domper R. y Santiago Plantt K.	153
7.	**TELECOMUNICACIONES Y ENERGIA: LLAVE MAESTRA HACIA EL FUTURO** María de la Luz Domper R., Renato Agurto C. y Sebastián Bernstein L.	189
8.	**EDUCACION: CALIDAD, EL DESAFIO DEL NUEVO MILENIO** Rosa Camhi P., Patricia Matte L. y Eugenio Cáceres C.	215
9.	**SALUD: LIBERTAD DE ELECCION Y EFICIENCIA** Mercedes Cifuentes C.	259

Libertad y Desarrollo

10. VIVIENDA Y URBANISMO: PARA UNA CIUDAD MAS HUMANA **293**
María de la Luz Domper R. y Herman Chadwick P.

11. ERRADICAR LA POBREZA: UNA TAREA DE TODOS **319**
Rosa Camhi P.

12. DELINCUENCIA: COMO DEFENDER EL DERECHO A LA SEGURIDAD **349**
Francisco José Folch V. y Eugenio Guzmán A.

Libertad y Desarrollo

POLITICAS PUBLICAS Y DESARROLLO

Autor:
Cristián Larroulet V.*

Libertad y Desarrollo

* El autor es ingeniero comercial de la Universidad Católica. Director Ejecutivo de Libertad y Desarrollo y académico de la Universidad del Desarrollo.

Libertad y Desarrollo

POLITICAS PUBLICAS Y DESARROLLO

Las políticas económicas que aplican los gobiernos permiten construir círculos virtuosos o círculos viciosos. Son virtuosos cuando en el proceso se han sembrado las mejores semillas, utilizado las mejores herramientas, con los fertilizantes adecuados, y en las dosis que correspondan para obtener cosechas abundantes. Chile desde mediados de los 70 comenzó a sembrar profusamente, construyendo un círculo virtuoso que le ha permitido un enorme progreso y que, de continuar, nos permitirá en 10 años más celebrar el bicentenario de nuestra independencia como un país desarrollado.

El proceso, que no estuvo exento de costos y fracasos, aunque permitió mejorar las condiciones de vida de todos los chilenos, se desarrolló con la aplicación de una economía social de mercado, con ahorro, inversión, creatividad empresarial, flexibilidad, competencia, estado de derecho, precios libres e inversión en capital humano. Este círculo virtuoso ha tenido a su vez profundos impactos en lo social y en lo político. La reducción de la pobreza y la mejoría de las condiciones de vida han colaborado a la gobernabilidad del país, promovido el espíritu de cooperación entre todos los sectores y fortalecido la paz y armonía social. Es este clima político y social favorable, en conjunto con el crecimiento económico, el que permite a su vez estimular el ahorro y la inversión, sosteniendo un ciclo positivo de progreso.

Lamentablemente, desde hace algún tiempo existe en nuestro país un ambiente de pesimismo e incertidumbre respecto al futuro económico, que en parte se explica por el impacto que produjo la crisis asiática. En efecto, después de varios años de crecimiento ininterrumpido, en 1999 el Producto Interno Bruto cayó y la recuperación posterior ha sido más lenta de lo esperado, especialmente en su capacidad para crear nuevos puestos de trabajo. Sin embargo, las causas de la desconfianza son más profundas. Se fundamentan en que ciertos pilares del círculo virtuoso se han deteriorado en forma gradual y sistemática. La siembra no continuó. Se ha sido complaciente. No ha existido suficiente liderazgo público; la creatividad para buscar soluciones eficaces a los problemas públicos, salvo escasas excepciones, ha desaparecido. No hay imaginación.

Ello ha ocurrido en un mundo en el cual los países están aplicando con mayor éxito sus políticas, y en el cual la globalización y el cambio tecnoló-

Libertad y Desarrollo

gico premian a quienes adoptan buenas y oportunas políticas públicas. Las nuevas tecnologías, el capital y el conocimiento se trasladan hoy con enorme rapidez hacia aquellas naciones que siembran con agilidad y flexibilidad para lograr el progreso.

Cuando un país pierde el ritmo de crecimiento alto y sostenido pasa del «círculo virtuoso» del crecimiento al «círculo vicioso» del estancamiento. Y es así que si no se revierte la tendencia a debilitar las bases del crecimiento, la actividad sigue declinando. Ello genera menores ingresos disponibles para el ahorro y la inversión, lo que a su vez debilita nuevamente el crecimiento. Además, el Fisco dispone de menores recursos para proveer bienes públicos y asegurar la igualdad de oportunidades. Aumentan la tensión social y los problemas de gobernabilidad.

Cuando no se siembra no se cosechan optimismo y progreso, sino malestar, derrotismo, desconfianza. ¿Acaso no es esta la sensación de los últimos años? ¿No se refleja ello en el argumento de que los empresarios chilenos habrían perdido su espíritu emprendedor? ¿Acaso este tema no ha estado presente en las conversaciones de los líderes políticos, empresariales y sociales en los tiempos recientes? Cabe recordar que a principios del siglo XX fue planteada una sensación similar. Francisco Encina escribió entonces en su obra «Nuestra inferioridad económica», que Chile no tenía habilidades para el progreso económico. Grave error. Y así lo ha demostrado el país en las últimas dos décadas. Cuando hay acertadas y oportunas políticas públicas el espíritu creador, la libertad de emprender, la disciplina y la cohesión social se desarrollan. Pero si ello no ocurre cunde el pesimismo y surgen políticas que desconfían de la capacidad de las personas, como le sucedió a nuestro país en gran parte del pasado siglo.

Libertad y Desarrollo

El país necesita cambios. El país tiene la oportunidad de alcanzar el desarrollo para su bicentenario. La agenda que se presenta en este libro persigue esa meta. Busca sembrar y permitir que la torta crezca y que se reparta de acuerdo a las prioridades del país: seguridad ciudadana, combate al desempleo, igualdad de oportunidades en salud y educación, reducción de la pobreza, desarrollo rural y una mejor calidad de vida en nuestras ciudades; en síntesis, hacer realidad un país mejor. Las bases de esta agenda, que conforman los capítulos de este libro, son las que se exponen a continuación.

♦ Preservar el equilibrio macro-económico como requisito fundamental para la estabilidad. Para ello será necesario disminuir el desempleo como prioridad fundamental, generar un superávit fiscal, y consolidar la reducción de la tasa de inflación.

Es necesario aprovechar la capacidad de los miles de chilenos dispuestos a trabajar, ofreciéndoles empleo gracias a un proceso de crecimiento ecónomico sostenido. La preocupación prioritaria por el empleo se puede manifestar en la creación de instrumentos que favorezcan el empleo juvenil, como la reducción de los costos de contratación; el empleo femenino, permitiendo flexibilidad horaria y contratos de trabajo para el desempeño en el hogar; y la promoción de nuevos instrumentos para la capacitación, adecuando la legislación laboral y, en general, para aprovechar las oportunidades que ofrece la revolución económica que vive el mundo.

Se debe eliminar el déficit del sector público y para ello la política fiscal debe caracterizarse por la disminución de la evasión tributaria, una reducción de los impuestos al ahorro y la inversión, la austeridad en el gasto y el uso eficiente de los recursos.

Es necesario fortalecer el impulso exportador. Entre otros aspectos, se debe utilizar una política cambiaria flexible y mejorar la coordinación entre la política monetaria y fiscal, de tal forma que el instrumento de ajuste no sea sólo la tasa de interés. También se requiere modernizar la institucionalidad promotora de las exportaciones en la dirección de darle flexibilidad, autonomía y fortalecer el instrumental de apoyo que la Organización Mundial de Comercio permite; generar acuerdos comerciales con los grandes socios comerciales del país, destacando Estados Unidos y la Unión Europea; continuar con la rebaja unilateral del arancel externo para alcanzar un nivel parejo de 3 por ciento el 2006; mejorar la infraestructura nacional a fin de reducir los costos del proceso exportador, especialmente en lo que respecta a transporte urbano, interurbano, portuario, aéreo y marítimo.

La consolidación de la reducción de la tasa de inflación se debe lograr a través de una política monetaria prudente, para lo cual se reafirma la importancia de un Banco Central autónomo. Al respecto, es necesario abordar dos perfeccionamientos al instituto emisor: resolver en un plan de mediano plazo su problema patrimonial para fortalecer su autonomía y am-

Políticas Públicas y Desarrollo

pliar los mecanismos de transparencia en las decisiones del Banco Central.

♦ Aumentar el esfuerzo de ahorro y de inversión. Es urgente, tanto para financiar un crecimiento sano como para hacer menos dependiente a nuestra economía de la economía mundial, incrementar el ahorro interno. Los instrumentos para ello son la austeridad fiscal y el fortalecimiento del ahorro privado.

El aumento del ahorro interno es posible con una combinación de política macro-económica que estimule el ahorro, profundice el mercado de capitales, perfeccione el sistema tributario en la dirección de rebajar los impuestos que castigan el ahorro privado; y realice reformas en el sistema previsional para reducir su costo, ampliar su cobertura, y mejorar la combinación riesgo-rentabilidad.

El aumento de la inversión es urgente y factible de obtener gracias a: la menor tasa de interés que la política macroeconómica descrita permite; la apertura de nuevos sectores para la inversión privada -como la infraestructura vial y urbana nacional y regional, aeroportuaria, portuaria, de riego, carcelaria, sanitaria, turística, la industria minera del cobre y del petróleo-; y la adecuación de la normativa sobre inversión extranjera a la nueva realidad internacional, eliminando impuestos y restricciones innecesarias.

♦ Aumentar el capital humano. Cada día más los países dependen de la educación, capacitación y salud de su gente para progresar.

En educación es necesario perfeccionar sustancialmente la reforma educacional actual. No sólo se trata de aumentar los recursos, sino que principalmente de orientarse hacia el mejor uso de ellos. Entre otros aspectos se necesita: aumentar la cobertura de la educación pre-básica; reducir la deserción en la educación media; elevar la calidad de los colegios subvencionados, perfeccionando la subvención escolar; dar la oportunidad a padres, profesores y otros sectores interesados a participar en la gestión de los establecimientos municipales; modificar el Estatuto Docente para estimular el esfuerzo de los profesores; acercar la educación media técnico-profesional a la empresa; no discriminar económicamente el acceso de los estudiantes a la educación superior de los Centros de Formación Técnica, Institutos Profesionales y Universidades.

En capacitación y empleo se debe focalizar el esfuerzo en los jóvenes

Libertad y Desarrollo

y especialmente en los de menores ingresos. Para ello hay que eliminar aquellas trabas legales y económicas que dificultan que los jóvenes se capaciten en las empresas. Además, es necesario reformular los programas del SENCE para centrarlos en los jóvenes de menores ingresos. Por último, hay que introducir reformas en el Código del Trabajo para que existan contratos de trabajo por tiempos limitados asociados a inversiones en capacitación.

El empleo debe ser promovido a través del crecimiento económico y de no introducir aumentos de costos incompatibles con los aumentos de productividad. Asimismo, se debe modernizar la legislación laboral para acordar horarios de trabajos más flexibles; eliminar restricciones que dificultan el trabajo juvenil; facilitar el trabajo de la mujer en tiempos parciales y en el hogar. Finalmente, hay que estimular el desarrollo de la pequeña empresa, la que se caracteriza por otorgar numerosos puestos de trabajo.

El país también necesita una población sana, garantizada por un sistema que asegure igualdad en el acceso a la salud, junto a la máxima libertad de elección, de acuerdo a los recursos con que cuente el país. Las debilidades de nuestro sistema de salud deben ser superadas a través de la existencia de un seguro de salud público o privado, que garantice un plan de atención básico a todos los chilenos. La calidad del servicio se mejorará fortaleciendo la competencia, tanto de instituciones aseguradoras como prestadoras. Para ello debe otorgarse un subsidio a los sectores de menores recursos, que complemente el aporte del 7%, permitiendo a todos los usuarios elegir la institución aseguradora pública o privada, con una descentralización efectiva y un aumento de la competencia de los hospitales públicos que favorezca la calidad de sus servicios.

Las políticas para superar la pobreza deben centrarse en una economía que genere empleo. Este posibilita a los sectores más pobres un ingreso que va creciendo gracias al incremento de capital humano que el trabajo le otorga a las personas. Lo anterior, sin embargo, debe ser complementado con una política descentralizada para superar la pobreza. Para ello deberían trasladarse a las comunas recursos que hoy se manejan a nivel central, creándose un Fondo Social Comunal. Asimismo, debería crearse un mecanismo de «democracia tributaria» que permita profundizar el combate a la pobreza, la droga, el desempleo, etc., por parte de instituciones de la sociedad civil.

Libertad y Desarrollo

Las políticas públicas mencionadas no son suficientes para que el país crezca y otorgue igualdad de oportunidades. Cada día hay más conciencia de lo importante que resultan para el desarrollo las políticas de oferta o las denominada «reformas de segunda y tercera generación». Algunas de ellas ya han sido mencionadas. A continuación se presentan otras que requieren ser acometidas en el decenio que hemos iniciado.

♦ Modernización del Estado. El sector público debe realizar con eficiencia y oportunidad su función de proveedor de bienes públicos.

La reforma del Estado debería incluir las siguientes políticas: establecer que el nombramiento a partir de los Directores de Servicios sea estrictamente por méritos profesionales, que duren 4 años en el cargo, sean renovables por una sola vez, decididos por una Comisión de búsqueda y con remuneraciones de mercado. Se establecerán metas anuales por ministerio y servicios, bases para las evaluaciones, el pago de bonos por desempeño y la facultad para remover la fracción del personal de peor calificación. Se introducirá la contabilidad patrimonial en el sector público, para medir el costo de oportunidad de los activos en poder del Estado; y privatizarán las empresas del Estado, favoreciendo la inversión y un aumento masivo de los chilenos accionistas.

♦ Preservación del medio ambiente. Es necesario compatibilizar el crecimiento económico con el cuidado del medio ambiente.

El país posee una legislación relativamente nueva para lograr este propósito. Ella debe ser perfeccionada en orden a agilizar su operación, reducir la discrecionalidad y definir con más precisión las normas de calidad ambiental.

Entre otros instrumentos se requiere para ello: crear los «Permisos de Emisión Transables» para reducir la polución del aire en Santiago, sistema que permitiría disminuir la contaminación por partículas al incentivar a las empresas a apoyar los programas de pavimentación y limpieza de calles; completar las inversiones para que el país cuente con un sistema de saneamiento de las aguas, quizás el problema ambiental más grave país y que se traduce en que en la zona central la cantidad de colifecales por cada 100 ml supera entre 10 y 50 veces la norma de la OMS; y legislar creando las «Cuotas Transferibles de Pesca» para preservar la actividad pesquera del país.

Libertad y Desarrollo

- Modernización de la justicia y preservación de la seguridad ciudadana. Para el buen funcionamiento del sistema económico resulta fundamental la operación eficiente de la justicia civil. En Chile no ocurre así y se requiere abordar con prontitud esta otra modernización del Poder Judicial. Ello pasa por reformas que profundizan los mecanismos de arbitraje y el establecimiento de instituciones que liberen a los tribunales de una pesada carga en materia de cobranzas judiciales y asuntos no contenciosos.

Junto a lo anterior se necesita materializar con eficacia la reforma penal, modernizar la gestión judicial, acercar la justicia a los sectores de menores recursos y proveer de la infraestructura carcelaria que el país requiere con urgencia, todos pasos indispensables para otorgar al país la seguridad ciudadana que tanto necesita.

Los lineamientos de política señalados permitirán al país recuperar el «círculo virtuoso» del desarrollo. De esta forma, a la fecha del bicentenario Chile tendrá un ingreso por habitante de aproximadamente US$ 10.300, es decir, el doble del actual. Si ese valor se corrige por paridad de poder de compra, el ingreso obtenido sería similar al de España y al de Nueva Zelanda en 1995, entre otros. Ello hará posible reducir los niveles de pobreza. En 1996 había en nuestro país 3.288.000 pobres, cifra que para el bicentenario, creciendo al 7,6%, se reduciría a 1.683.000. El país daría un salto gigantesco, alcanzando un bienestar no conocido en su historia.

La tarea no es fácil. Requiere de esfuerzo y espíritu nacional. Necesita de un liderazgo claro tras esa meta por parte de las autoridades. Requiere de ideas y de políticas públicas concretas. Los siguientes capítulos de este libro constituyen un aporte a este desafío.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

MACROECONOMIA
HACIA UN CRECIMIENTO MAYOR Y SOSTENIDO

Autores:
Juan Andrés Fontaine T.*
Tomás Flores J.**
Rodrigo Vergara M.***

Libertad y Desarrollo

* Ingeniero comercial,Universidad Católica. Académico y consultor.
** Ingeniero comercial, Universidad de Chile. Director del Programa Económico, Libertad y Desarrollo.
*** Ingeniero comercial. Universidad Católica. Académico, investigador del Centro de Estudios Públicos.

Libertad y Desarrollo

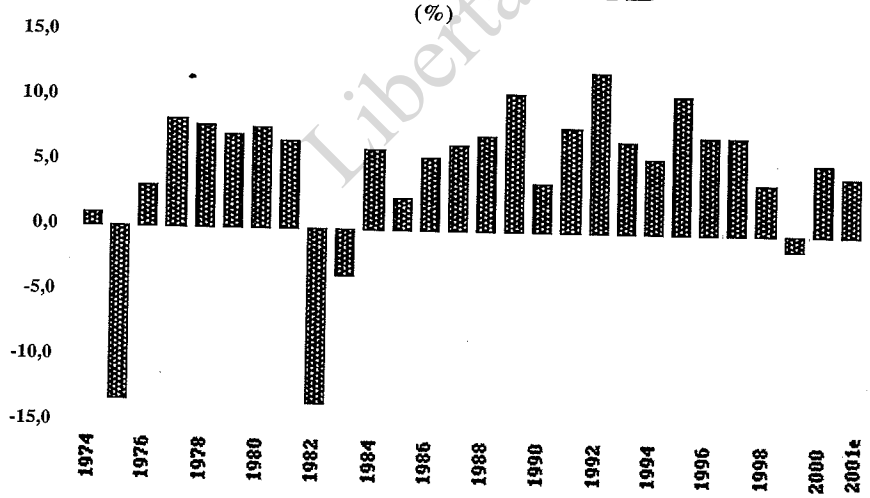
I. DIAGNOSTICO

Por doce años consecutivos, entre 1986 y 1997, los chilenos pudimos apreciar los frutos del círculo virtuoso asociado al crecimiento. En efecto, la economía nacional expandió su producto interno bruto (PIB) a un ritmo de 7,7% real por año, permitiendo que el ingreso por habitante se elevase desde el equivalente a US$ 1.400 en 1986 a US$ 5.200 en 1997.

Los efectos benéficos del crecimiento se manifestaron a través de una importante mejoría de la calidad de vida de la población - gracias a más empleo y mejores salarios-, una significativa reducción de la extrema pobreza -que de estimarse en 45% de la población en 1987 pasó a 21,7% en 1998-, y en la generación de un clima de paz y colaboración en los ámbitos político y social. Estos resultados representaron las primeras cosechas del arduo y prolongado esfuerzo de ordenamiento y modernización de nuestra economía iniciado veinticinco años atrás y mantenidos durante tres gobiernos sucesivos.

Gráfico N° 1

CHILE
Tasa de Crecimiento del PIB
(%)



Fuente: Banco Central de Chile.

Libertad y Desarrollo

Sin embargo, ya para mediados de la década de los 90 era evidente que si se quería sostener este buen ritmo de crecimiento hacia el futuro, era imperativo profundizar ciertas reformas y efectuar aquellos cambios que nos permitieran asegurar una nueva y prolongada fase de desarrollo.

Es así como, cuando con creciente entusiasmo, un número cada vez mayor de chilenos pasaba a abrigar legítimas expectativas de progreso, la economía nacional experimentó un drástico revés, cuyos penosos efectos se insinuaron en 1998 y se sintieron con toda su fuerza durante 1999. Ellos se tradujeron en la disminución de la actividad económica, el incremento de la cesantía y la caída de los ingresos familiares.

Durante el año 2000, por su parte, se registró un crecimiento de 5,4%, principalmente impulsado por la recuperación del comercio mundial, lo que llevó a que nuestras exportaciones tuviesen un aumento en volumen de un 7,5%. Sin embargo, el 2001 se observa con mayor pesimismo, ya que sin haberse consolidado la recuperación se agrega una brusca desaceleración de la economía mundial.

En cierta medida, la recesión fue producto de un vuelco desfavorable en la economía global, detonado por la crisis asiática y que a Chile afectó a través de la disminución de los precios de sus exportaciones y el endurecimiento de las condiciones de financiamiento externo.

No obstante, tal como se destacó previamente, esta situación reveló serias deficiencias de la política económica de los últimos años, cuyos efectos permanecieron inadvertidos mientras la bonanza mundial lo permitió. Identificar esas deficiencias es esencial, no sólo para llevar a cabo la tarea urgente de reanimar la producción nacional y el empleo, sino también para reemprender el camino del crecimiento acelerado y sostenido, esta vez sobre una base más firme.

En las líneas siguientes se mencionan las principales deficiencias observadas de acuerdo a una evaluación macroeconómica reciente y que explican el súbito deterioro experimentado entre 1998 y el 2001.

Libertad y Desarrollo

1. EXCESO DE GASTO Y ENDEUDAMIENTO

Las buenas expectativas reinantes durante algunos años provocaron un alza fuerte en los gastos de consumo e inversión de los hogares y las empresas.

La política fiscal del gobierno, lejos de promover la moderación y la cautela cuando ello fue necesario, alimentó el desequilibrio con un elevado

incremento del gasto público y con la sucesiva promesa de aumentos adicionales en el futuro.

En el último trimestre de 1997, el gasto interno creció un 3,8% más que el total de bienes producidos en el país. Esto es, estábamos en presencia de una secuencia de gasto que excedía con creces nuestras posibilidades del momento.

2. PÉRDIDA DE LA DISCIPLINA DEL AHORRO

Uno de los componentes del crecimiento del gasto ha sido el auge de la inversión. Se trata de un elemento positivo, prueba de la confianza en las posibilidades de la economía chilena y llave de su desarrollo futuro. Pero es sostenible sólo si se acompaña de un aumento paralelo del esfuerzo de ahorro interno. Entre 1986 y 1989, la tasa de ahorro nacional subió desde 11,5% del PIB a 23,3%. En 1990-97 osciló en torno al 22%. En 1998-99 disminuyó al 20%.

Cuadro N° 1
Relación ahorro e inversión
(Como % del PIB, a precios corrientes)

	1985	1989	1993	1994	1995	1997	2000
Formac. Bruta de Capital	**17,2**	**25,1**	**26,5**	**24,1**	**25,8**	**27,2**	**23,4**
Ahorro Nacional Bruto	7,8	23,3	20,9	21,1	23,8	21,6	21,9
Ahorro Externo	9,4	1,8	5,6	3,0	2,0	5,7	1,6

Fuente: Banco Central de Chile

Nuevamente, la política fiscal del gobierno, en lugar de ayudar a solucionarlo fue parte del problema: el ahorro público disminuyó sistemáticamente en los últimos cuatro años. Se han mantenido y en algunos casos aumentado los impuestos que gravan al ahorro. Tampoco se ha desarrollado bien nuestro mercado de capitales, que debe movilizar y asignar

Libertad y Desarrollo

correctamente los ahorros previsionales y de otra índole que efectuamos los chilenos. El ahorro es la piedra angular de la estabilidad macro-económica y por lo tanto, de la capacidad para sostener en el tiempo una trayectoria de crecimiento acelerado. Sin suficiente ahorro interno, suben inevitablemente las tasas reales de interés, baja el precio del dólar en términos reales y pasamos a depender cada vez más del financiamiento externo.

Las iniciativas que surgieron frente a este desafío por parte de la Comisión del Ahorro durante la administración Frei todavía esperan su puesta en marcha y peor aún, se insiste en elevar la carga tributaria sobre las rentas de las empresas a pesar de ser la principal fuente de ahorro privado que tiene nuestro país.

3. DEBILITAMIENTO DEL IMPULSO EXPORTADOR

Las exportaciones han sido y deben seguir siendo el motor del desarrollo nacional. Entre 1985 y 1997 crecieron a un ritmo anual de 13%, mostrando el vigor y el dinamismo propio de empresarios y trabajadores chilenos, cuando reciben los estímulos y señales correctas. Pero en los últimos años, mientras las exportaciones de cobre siguieron aumentando a consecuencia de la apertura de nuevos yacimientos, las otrora potentes exportaciones no cupríferas, en rubros agropecuarios, forestales, industriales y pesqueros, comenzaron a dar signos de fatiga.

En efecto, el valor de las exportaciones no cupríferas, que creció a un ritmo anual de 19% entre 1985 y 1989, y de 15% entre 1990 y 1995, ha permanecido virtualmente estancado en los últimos cinco años. Por cierto, la cada vez mayor dependencia del cobre, se demostró una vez más altamente costosa, cuando a consecuencia de la crisis asiática su precio se redujo fuertemente.

Por desgracia, este debilitamiento de las exportaciones no es sorprendente. Su competitividad se ha visto seriamente dañada por la sostenida caída del tipo de cambio real -que al 2000 acumulaba 23,5% de disminución respecto de 1990- y la persistente alza de los costos laborales, en muchos casos superior al incremento de la productividad.

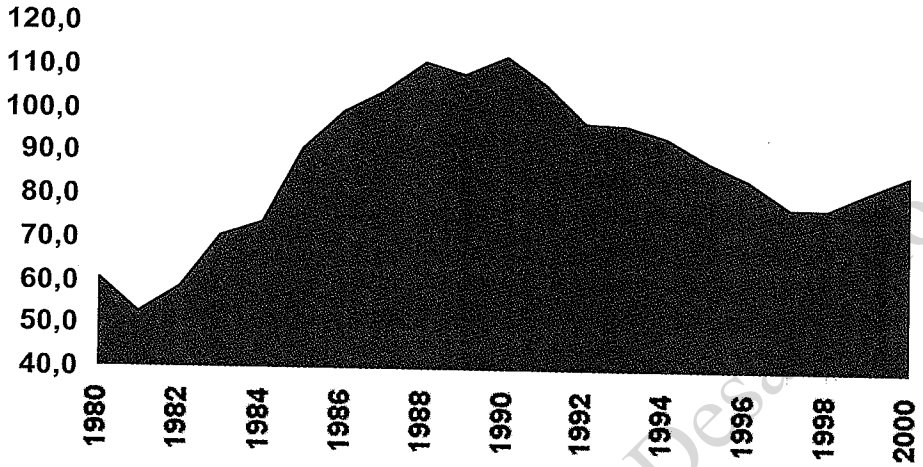
Este debilitamiento se convierte en un factor de riesgo adicional si se considera que en los próximos años ya no estará el aumento de la producción de cobre para apoyar nuestras cuentas externas. Es así que para el período 2000-2004 no se espera un aumento superior a 15%, luego de haber crecido en un 97% durante los cinco años previos.

Libertad y Desarrollo

Gráfico N° 2

Tipo de Cambio Real

Base 1986=100



Fuente: Banco Central de Chile.

Si a ello se agregan las ineficiencias de la infraestructura del país -todavía controlada mayoritariamente por el Estado- y el notorio aumento de trabas regulatorias a la inversión exportadora, puede observarse que se configura un clima marcadamente adverso a las exportaciones, sin perjuicio de aquellos avances puntuales en ciertas áreas como la desgravación arancelaria, los acuerdos de libre comercio y la paulatina privatización de la infraestructura vial y portuaria.

4. INSUFICIENTE CREACIÓN DE EMPLEOS

La creación de empleos no sólo es una fuente segura de crecimiento económico, sino la vía más eficaz para combatir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso. Mientras entre 1986 y 1993 el empleo creció a un ritmo de 4,4% por año; en los cinco años siguientes dicho ritmo bajó a

1,6%. Entre 1993 y 1998, el incremento de los puestos de trabajo se concentró exclusivamente en la construcción y los servicios –sectores particularmente vulnerables a las fluctuaciones económicas-, mientras que la contribución conjunta de la agricultura, minería e industria manufacturera a la generación de trabajo fue nula.

Durante 1999 la economía chilena sufrió una contracción de 1,1% y la tasa de desempleo se elevó a un máximo de 11,5% en el trimestre junio-agosto con significativas caídas en la cantidad de ocupados. En el 2000 la economía habría crecido en un 5,4% y la tasa de desempleo se moderó ligeramente; de hecho alcanzó su más alto valor en julio-septiembre con un 10,7%, lo que constituyó un escaso progreso dadas las perspectivas existentes de una pronta recuperación del mercado laboral.

En los primeros meses del 2001 las noticias no han mejorado y de hecho se prevé que el número de desempleados será bastante parecido al registrado el año anterior, manteniéndose pendiente, por tanto, la normalización de este mercado y con ello el reestablecimiento de la confianza del consumidor.

Sin perjuicio de la coyuntura actual, el crecimiento económico reciente fue poco intensivo en mano de obra y ello es consecuencia de la pérdida de competitividad de la agricultura, la minería y la industria manufacturera, derivada de la persistente alza de los costos laborales expresados en dólares, y de las altas tasas de interés reinantes en Chile. Ello ha resultado particularmente oneroso para la pequeña y mediana empresa - generadora de 70% de los puestos de trabajo -, que no cuenta con facilidades para acceder al crédito externo o financiarse en el mercado accionario.

En los últimos años, la política del gobierno ha elevado los costos laborales, incrementando el costo del crédito e inhibiendo el desarrollo mediante la sobrerregulación y la imposición de trabas burocráticas. A lo anterior se le agrega la incorrecta administración del proceso de reformas a la regulación laboral que prácticamente cambia de sentido cada cierto período de tiempo, sin que hasta la fecha se conozca finalmente el proyecto que desea ser impulsado por la administración. Esta conducta errática ha generado mayor incertidumbre en el mercado laboral y ha retrasado innecesariamente la contratación de nuevos trabajadores.

El resultado ha sido la generación de un clima adverso a la creación de nuevas fuentes de trabajo y favorable a la mecanización artificial de las faenas.

Libertad y Desarrollo

5. INMOVILISMO EN LA REFORMA ESTRUCTURAL

Los problemas planteados dicen relación, a fin de cuentas, con un crecimiento de la capacidad productiva insuficiente para satisfacer las aspiraciones de ingresos y de gastos. La solución de fondo para el divorcio entre expectativas y posibilidades reales está en el aumento de la productividad de la economía chilena. Las reformas estructurales de los años 70 y 80 le dieron a la productividad nacional un fortísimo impulso, pero esas reformas fueron insuficientes para dar lugar a un crecimiento tan vigoroso como el que aspiramos. Durante la última década, el ritmo modernizador de la economía ha ido decreciendo notoriamente, lo que podría resultar justificable en los años iniciales, cuando la primera prioridad era lograr el consenso en torno a la estrategia de desarrollo. Sin embargo, el retraso de la agenda privatizadora del gobierno del ex Presidente Frei - que recibió en las urnas contundente aprobación- tuvo serias consecuencias. Sólo hacia fines de su período fue posible observar algunos avances en materia de privatizaciones, concesiones de infraestructura y desgravación arancelaria.

En el intertanto, el paso del tiempo ha dejado atrás legislaciones comerciales, financieras y sectoriales que en su momento fueron pioneras, pero que hoy requieren urgente renovación. La ausencia de reformas se manifiesta en un crecimiento de la capacidad productiva inferior a las potencialidades del país y las legítimas aspiraciones de su población, lo cual profundiza las carencias en materia de ahorro interno y competitividad exportadora.

6. CONSECUENCIAS SOBRE EL CRECIMIENTO

Las consecuencias de las fallas anteriores han afectado a todas las personas. Concluida la bonanza del precio del cobre y de la inversión extranjera bursátil, quedaron al descubierto: el exceso de gastos, la debilidad del ahorro interno, la decadencia de las exportaciones no cupríferas, la precariedad de los empleos creados en la construcción y los servicios y la falta de iniciativas concretas para mejorar la competitividad y la productividad del país.

Los mercados cambiario y financiero dieron la voz de alarma apenas estalló la crisis asiática, empujando al alza el dólar y los intereses. Se mantuvo imperturbable una política fiscal expansiva -programada para condiciones mundiales más favorables-, mientras el Banco Central combatía la

Libertad y Desarrollo

presión alcista del dólar con pérdida de reservas internacionales, endeudamiento en dólares y, finalmente, la aplicación de una severísima contracción monetaria.

El resultado de estas medidas fue el alza del costo del crédito a niveles sustanciales, la paralización de las inversiones, la caída de las ventas de todo tipo de productos, los despidos masivos, la congelación de los salarios y la proliferación de quebrantos financieros de las empresas y las personas. En los primeros tres trimestres de 1999 la economía chilena cayó a un ritmo de anual de 3%, originándose la primera recesión que sufría Chile en quince años. La desocupación se elevó a un 11,5% de la fuerza de trabajo y afectó a más de 650.000 trabajadores, sin que, habiendo ya trascurrido cerca de 6 trimestres desde dicho momento, se observen señales claras de recuperación.

Trastornos como los vividos tienen profundas consecuencias económicas, sociales y políticas. El costo económico es evidente en la pérdida de ingresos y la postergación de proyectos de inversión o consumo. Las tribulaciones financieras que ello ha acarreado gravitarán por bastante tiempo más, dificultando una recuperación rápida, que permitiría contrarrestar los efectos sociales negativos propagados a tantas familias.

Todos los efectos económicos, sociales y políticos generados en esta coyuntura adversa pueden ser superados mediante un programa económico que se derive de la experiencia reciente y permita poner en práctica soluciones de fondo. Específicamente, dicho programa debe aspirar a:

- Fortalecer nuestro crecimiento económico, haciéndolo menos dependiente de los avatares del precio del cobre o los flujos financieros internacionales. Ello implica fortalecer el ahorro interno y la competitividad. Bajo esas condiciones es posible restablecer esa mezcla virtuosa de tipo de cambio competitivo e intereses moderados que fue capaz de impulsar en Chile un vigoroso crecimiento liderado por las exportaciones.
- Fortalecer los avances logrados en la erradicación de la inflación y el robustecimiento de nuestra posición financiera internacional. Ello requiere apoyar la gestión de un Banco Central verdaderamente autónomo y competente. Una política monetaria auténticamente estabilizadora no tiene por qué recurrir a los traumáticos ajustes, desajustes y sobreajustes de los últimos años.
- Fortalecer la eficiencia de nuestras instituciones económicas. En los últimos años se ha pretendido que los problemas se solucionan sólo

Libertad y Desarrollo

gastando más presupuesto o promulgando nuevas leyes y reglamentos. No es ese el camino que conduce a la prosperidad; al contrario, sólo redunda en exceso de gastos, burocracia y entrabamiento de la iniciativa privada. El desafío es acertar con las soluciones correctas, gastando lo justo. En ello radica la eficiencia de las instituciones y generalmente implica traspasar responsabilidades a la iniciativa privada, levantar regulaciones que inhiban la creatividad y la competencia, y descentralizar hacia las regiones, las comunas y los usuarios los servicios públicos hoy manejados desde la capital.

II. POLITICAS Y ACCIONES

Sobre la base del diagnóstico anterior, un programa macroeconómico para los próximos años debe tener como objetivo alcanzar una tasa de crecimiento sostenido promedio de 7% anual. Este crecimiento elevado se traducirá en un aumento en el nivel de vida de la población, en la creación de más de un millón de empleos y en una reducción significativa de la pobreza. Las políticas se proponen a continuación.

Libertad y Desarrollo

1. POLÍTICA FISCAL

La política fiscal debe dar prioridad al ahorro, tanto público como privado. En dicho contexto, el sector público no financiero chileno mostró una situación de superávit prácticamente desde 1987 hasta 1997, para luego pasar, en los últimos años de la administración Frei, a una situación de sustancial déficit. Parte de dicho desequilibrio ha sido financiado con la venta de empresas públicas así como con el uso de ahorro previo que existía en el Fondo del Cobre. La administración Lagos ha tratado de revertir esta situación y moderó, durante el 2000, el ritmo del crecimiento del gasto público, en un intento por obtener, en el mediano plazo, un superávit equivalente a 1% del PIB. Dicho objetivo debería contemplar los siguientes elementos.

1.1. Política de gasto público

Se debe imponer austeridad en la administración del presupuesto pú-

blico. Específicamente, el gasto público debe aumentar menos que el crecimiento presupuestado del producto interno bruto. De esta forma se logrará un aumento en el ahorro público, un apoyo a la política monetaria del Banco Central y un reforzamiento del tipo de cambio real.

Dentro de este crecimiento se debe privilegiar la inversión y el gasto social sobre el resto del gasto corriente. Esto, además de ser un apoyo adicional al tipo de cambio, concentra el crecimiento del gasto público en áreas que favorecen a los más necesitados, como salud y educación, y en sectores como infraestructura que están más directamente relacionados con la productividad y el crecimiento.

Se debe persistir en la exigencia de mayor eficiencia de los programas gubernamentales, pasando paulatinamente desde una situación en la cual gastar la totalidad del presupuesto era sinónimo de eficiencia a otra en donde los programas fiscales sean evaluados por el efecto que generaron en los beneficiarios.

1.2. Política tributaria

La política tributaria no debe desincentivar el ahorro. Si bien el sistema tributario chileno está razonablemente bien diseñado, todavía quedan elementos que castigan al ahorro y que deben ser modificados.

En relación al nivel de impuestos, se considera que la carga tributaria actual es suficiente para lograr los objetivos sociales y propios de la actividad del Estado que se plantean en este libro.

En la medida que el crecimiento de la recaudación tributaria cree una holgura fiscal, debiera procurarse la rebaja de aquellos impuestos más distorsionadores, como aquellos que desincentivan el ahorro. En el intertanto, la tarea será perfeccionar la estructura tributaria actual.

Por otro lado, se deben reforzar los esfuerzos para reducir la evasión tributaria. Esta se estima que en la actualidad llega a unos US$ 4.000 millones, por lo que una mayor eficiencia en esta materia puede significar cuantiosos recursos para satisfacer las necesidades más urgentes de la población.

2. POLÍTICA MONETARIA Y CAMBIARIA

Las políticas monetaria y cambiaria son de responsabilidad exclusiva del Banco Central. Para ejercer debidamente esta responsabilidad se debe fortalecer su autonomía y su calidad técnica. Un instituto emisor autónomo

Libertad y Desarrollo

y de alta eficiencia técnica es garantía de estabilidad macro-económica. De aquí que los nombramientos de sus consejeros deban estar orientados por criterios de excelencia técnica y manteniendo la pluralidad de visiones, ambos elementos necesarios dentro de una institución autónoma. Otra dificultad que es necesario enfrentar se refiere a la búsqueda de una solución de largo plazo al problema patrimonial del Banco Central, sin lo cual su autonomía podría verse mermada.

2.1. En materia de política monetaria

Se debe continuar con la convergencia hacia los niveles de inflación de los países desarrollados. Para estos efectos es necesario ejecutar una política monetaria auténticamente estabilizadora, que evite alteraciones traumáticas en las tasas de interés y condiciones de liquidez de la economía.

2.2. En materia de política cambiaria

Se requiere el perfeccionamiento del régimen de tipo de cambio flexible que le otorga al mercado la determinación de ese precio clave de la economía. Para estos efectos es necesario profundizar el mercado cambiario mediante normativas que permitan una efectiva cobertura de riesgos. Asimismo, es necesario definir una política eficiente de reservas internacionales.

Una política macroeconómica como la descrita significa un cambio de orientación significativo. Esta nueva política permitirá una rebaja perdurable en las tasas de interés y un alza perdurable y no inflacionaria en el tipo de cambio. Ambos elementos son decisivos para retomar un crecimiento elevado.

Libertad y Desarrollo

3. POLÍTICA COMERCIAL Y EXPORTACIONES

El libre comercio es un requisito básico para un sano desarrollo de las exportaciones y para un crecimiento elevado. La política comercial debe estar orientada a profundizar la globalización de la economía chilena y en particular dar un nuevo impulso al sector exportador de bienes y servicios. Se debe cumplir con el calendario acordado de reducción unilateral de aranceles, elemento fundamental en esta estrategia. Pero ello no es suficiente, ya que la tasa arancelaría de 6% que tendremos el 2003 aún es significativamente

superior a la vigente en nuestros principales socios comerciales, lo que hace recomendable mantener esa secuencia de reducción hasta llegar a un nivel de 3% en el 2006.

Actualmente, la estructura aranceleria que tiene nuestro país se puede apreciar en el siguiente cuadro, en donde se observa el efecto que han tenido los sucesivos acuerdos de libre comercio que ha firmado nuestro país durante la década de los noventa.

Cuadro N°1
Arancel efectivo según país de origen
(Como % del Valor CIF)

MERCOSUR	**2,9**
Argentina	2,4
Brasil	3,8
Paraguay	6,1
Uruguay	3,7
NAFTA	**5,7**
Canadá	1,0
Estados Unidos	7,0
México	0,3
Asia	7,7
Europa	7,7
TOTAL	**5,9**

Fuente: Cámara de Comercio de Santiago.

Libertad y Desarrollo

Tal como se aprecia en el cuadro anterior, las importaciones provenientes desde Asia, Europa y Estados Unidos son las que deben enfrentar el mayor arancel efectivo, representando dichas zonas cerca del 75% de nuestras importaciones. Urge, en consecuencia, seguir avanzando en la reducción de esta barrera.

Los tratados comerciales bilaterales y multilaterales deben ser utilizados para fortalecer nuestra capacidad exportadora y siempre que no sean obstáculo para la apertura unilateral. Además, no se debe dejar de lado al sector servicios, ya que esto atentaría contra el buen desarrollo del mercado

de capitales.

Asimismo, deben privilegiarse aquellas áreas geográficas con las cuales el comercio es importante y con las que hay posibilidades ciertas de lograr acuerdos, de forma de no gastar tiempo ni recursos en buscar asociaciones que aunque pueden tener un gran impacto publicitario, tienen bajas probabilidades de concretarse.

En dicho contexto es donde se llega a concluir que es una mala idea que Chile se transforme en socio pleno del MERCOSUR no sólo porque ello haría retroceder en 20 años la apertura comercial chilena, sino también porque dicho bloque, si desea sobrevivir, deberá cambiar radicalmente las restricciones vigentes. Por el contrario, es una muy buena idea que Chile se asocie con Estados Unidos, ya que ello no sólo incrementará el comercio entre ambos países, sino también nos relacionará más intensamente con un país mucho más libre desde el punto de vista económico, lo que a la vista de lo ocurrido en México desde la firma del NAFTA, no puede sino influenciar beneficiosamente a una sociedad que tiende a buscar habitualmente soluciones socialistas a los problemas públicos.

Se debe mejorar la institucionalidad promotora de exportaciones en la dirección de darle flexibilidad, autonomía, mayor participación del sector privado, y fortalecer el instrumental de apoyo que la Organización Mundial de Comercio permite.

La nueva política macroeconómica, que significará menores tasas de interés y mayor tipo de cambio, representará un gran incentivo a las exportaciones. Aquellos elementos relacionados con la productividad y la competitividad, que se mencionan más adelante, tienen también una gran relevancia en este aspecto.

Libertad y Desarrollo

4. POLÍTICAS DE INCREMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD

El crecimiento futuro estará críticamente determinado por el incremento de la productividad. En el pasado se aprovecharon las holguras de parte del mercado laboral y el crecimiento del stock de capital.

Aunque desde el punto de vista coyuntural existen hoy, como consecuencia de la recesión, holguras en ambos sentidos, estas son claramente insuficientes desde el punto de vista de un crecimiento sostenido de mediano y largo plazo. Luego, no sólo debe ponerse énfasis en el incremento de la inversión, sino también, y en forma muy fundamental, en aquellos ele-

mentos que contribuyen a aumentar la productividad.

Se trata básicamente de aquellas reformas que en la literatura especializada se conocen como reformas de segunda generación y que permiten sostener en el tiempo el crecimiento que en una primera fase fue impulsado por las reformas de primera generación.

A continuación se mencionan elementos adicionales que van en la misma dirección:

- Competencia

  Se debe fortalecer el rol de las instituciones encargadas de velar por la libre competencia, introduciendo mayor independencia, calidad técnica y procedimientos menos discrecionales en su operación. Si no se avanza en este sentido se puede minar una de las bases de los logros económicos de Chile en las últimas décadas, cual ha sido un sistema económico libre y competitivo.

- Privatizaciones

  No existen buenos argumentos técnicos que justifiquen la mantención de un rol productor para el Estado. Mediante programas cuidadosamente diseñados, que acojan las legítimas inquietudes de sus trabajadores y otros interesados, es necesario avanzar en la incorporación de capital privado en las empresas aún controladas por el Estado. Esta política, además de liberar recursos para áreas sociales donde el Estado sí tiene un rol clave, se traducirá en una mayor eficiencia y en incrementos en productividad con un efecto positivo en el crecimiento.
  En este contexto, la decisión de sólo concesionar las empresas sanitarias no privatizadas hasta el momento, constituye un serio retroceso en esta agenda y una negativa señal para los inversionistas extranjeros.

- Regulación

  La actividad reguladora del Estado es fundamental en aquellas áreas en las que se producen fallas en el funcionamiento del mercado. No obstante, una regulación excesiva desincentiva la creatividad privada, reduce la productividad y es fuente de corrupción. La política

Libertad y Desarrollo

regulatoria debe estar orientada a facilitar y no a entrabar la actividad productiva.

III. CONCLUSIONES

Nuestro país se ha destacado por el vertiginoso mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, lo que le ha permitido acercarse rápidamente al grupo de los países industrializados. Ello, sin embargo, no es fácil de lograr. Por el contrario, requiere perseverar en la políticas públicas que efectivamente generan crecimiento.

Lamentablemente, las iniciativas que han ocupado la agenda legislativa del primer año de la administración del Presidente Lagos no parecen apuntar en dicha dirección y en varios casos han generado serios retrocesos en importantes áreas.

Es posible que el bajo crecimiento de la economía, el alto desempleo y la escasa recuperación de la inversión finalmente conduzcan la política económica en la dirección correcta, ya que en el caso contrario, las nefastas consecuencias las sufriremos todos los chilenos.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

MODERNIZACION DEL ESTADO: POR LA EXCELENCIA DEL SECTOR PUBLICO

Autora:
Rosanna Costa C.*

Libertad y Desarrollo

* La autora es ingeniero comercial de la Universidad Católica, investigadora del Programa Económico de Libertad y Desarrollo.

Libertad y Desarrollo

I INTRODUCCION

La modernización del Estado es un término amplio que se refiere a la readaptación de este a los cambios en la demanda por bienes públicos en todos sus ámbitos. Los cambios tecnológicos, sumados a la globalización y a la dinámica de los mercados, han obligado a que el sector privado realice grandes esfuerzos para aumentar su productividad, lo que ha dejado en evidencia el atraso del Estado en esta materia.

Se trata de un proceso complejo que incluye desde una redefinición de roles a un cambio en la producción de bienes públicos, en la cual se ha incorporado crecientemente al sector privado a través de los mecanismos de subsidio a la demanda. Ello forma parte integral, sin duda, de la modernización que ha alcanzado diversos grados de avance en diferentes países.

La diversidad de aspectos que están contenidos en esta modernización fueron agrupados por David Shand[1] en dos grupos: el de los macrocambios y los microcambios.

En el primer grupo se incorporan las reformas en la estructura y límites del Estado y, por lo tanto, tienen relación con la definición de los roles del Estado y la forma eficiente de asumirlos. Incluye temas relacionados con los procesos de privatización, corporatizaciones[2], externalización de actividades, utilización de los sistemas de «vouchers» (subsidios a la demanda en general), y diversos ámbitos de la política fiscal asociados al diseño de estructuras tributarias que minimicen los desincentivos al ahorro y las distorsiones al sistema productivo. En términos de roles se enfrenta en general la sustitución del Estado benefactor por el Estado subsidiario.

La intensidad con que se han abordado estos macrocambios en el mundo no depende de la orientación política de los gobiernos que han impulsado las reformas, sino más bien de la urgencia de las mismas. Las reformas han sido más profundas en aquellos países con un diagnóstico inicial de severa crisis económica y estancamiento, ya sean consecuencia de los déficit fiscales o de la alta injerencia del Estado en la economía. Es así que estas exceden el ámbito de lo público y abarcan en general la liberalización de la economía como un todo y el desafío de incrementar la productividad, tanto en el sector privado, como en el gobierno.

Al reconocer dentro de su rol la obligación de la estabilidad macroeconómica, el Estado no puede desligarse de sus responsabilidades en el diseño de políticas macroeconómicas, ni tampoco sustraerse de definir la estrategia de crecimiento de la economía y su armonía con el rol subsidiario en materias de pobreza.

Libertad y Desarrollo

Este tipo de definiciones de política tiene relación con aspectos técnicos que la teoría económica puede resolver, pero están sujetas a las decisiones del Ejecutivo. No son, por lo tanto, en absoluto ajenas a los mercados políticos y en consecuencia ello se debe reconocer en el marco de definición de las macro-reformas y aclarar cómo ellas juegan un rol respecto a las políticas macroeconómicas que el Estado decide e implementa.

Una cosa es plantear que las macro-reformas son aspectos interdisciplinarios[3] y no exclusivamente económicos, pues existe una participación activa del mercado político y sus agentes en estos ámbitos de decisión, y otra muy diferente es no reconocer estas definiciones como parte integral de las reformas, y las consecuencias de la «restricción presupuestaria» que ellas le imponen al ámbito de las micro-reformas.

En países donde la modernización se plantea en forma integral, como Gran Bretaña y Nueva Zelanda, se alcanzaron reducciones del tamaño del Estado[4] por sobre los cinco puntos del producto, medidas por el lado de los gastos. En Chile, hacia 1989 el gasto del gobierno general alcanzó al 20,4% del producto, lo que representa una rebaja de dos puntos respecto al promedio del período 1964 a 1969, que fue de 22,1%, aunque este es sustancialmente menor al 45% alcanzado en 1973.[5]

Este tipo de mediciones, no obstante, oculta potenciales beneficios de los efectos microeconómicos, en tanto los procesos no significan necesariamente reducir la cantidad y calidad de servicios públicos, sino disminuir los costos de producción. Tampoco reflejan ellos el traspaso de servicios al sector privado. Es así como la reforma previsional en Chile se refleja como una reducción del tamaño del gobierno, aunque se sigue ofreciendo el servicio previsional e incluso a un menor costo, lo que ha permitido reducir el impuesto al trabajo. Otro ejemplo similar es el de las concesiones de obras públicas, puesto que al incorporarse recursos privados, las finanzas públicas ya no reflejan los gastos de inversión totales de servicios de infraestructura efectivamente ofrecidos. Privatizar una empresa del Estado involucra reducir directamente el tamaño del mismo, aun cuando se mantiene la producción del servicio, y en el caso chileno con innumerables ejemplos de mejorías en el servicio al consumidor. Es evidente entonces que la medición correcta del Estado debe apuntar más bien a servicios públicos producidos que a los costos.

Esto permite no confundir estadísticas con objetivos de medición: un Estado no es más chico si reduce su gasto por aumentar la eficiencia, ni más grande si lo aumenta por ser más ineficiente, de la misma manera que una economía no crece por aumentar el consumo. Esta confusión nace de la

Libertad y Desarrollo

usual tendencia de medir al Estado por lo que gasta y no por lo que produce.

En materia de macrocambios hay fuertes progresos en Chile que comienzan en la década del ochenta. Nos referimos al sistema de subvención educacional, la reforma al sistema previsional, subsidios a la vivienda con premios al ahorro previo, la subcontratación de servicios dentro de la administración pública, las privatizaciones de diversos servicios públicos como teléfonos, electricidad y otros. Este proceso de reducción del tamaño del Estado, y de su gasto, se dió también, como en el caso de Nueva Zelanda antes mencionado, con procesos de reformas económicas en las más diversas áreas: minería, financiera, laboral, etc.

Ello no significa que el terreno de los macrocambios al interior del Estado estén agotados. Quedan diversas tareas inconclusas, como las privatizaciones de empresas productoras de bienes y servicios, así como instrumentos más eficientes para subsidiar la demanda en áreas de gran importancia para el ejercicio de los roles más fundamentales del Estado, como son la salud, la justicia, etc.

No es fácil comprender que un país que inició sus reformas hace más de veinte años no haya impulsado antes la liberalización del mercado financiero y la cuenta de capitales, o la internalización de la bolsa.

En esta misma área existe una tarea pendiente en materia de descentralización, proceso que ha logrado cierta dinámica respecto de inversiones, pero escasa trascendencia en el área de servicios. Es así que la creciente asignación de fondos a las regiones, entregados con fines predefinidos desde el gobierno central, y sin una adecuada redistribución de responsabilidades, responde a un proceso de delegación más que de descentralización. Predomina una confusión entre la delegación de recursos con una meta de descentralización del Estado.

En el área de los microcambios se incluyen aspectos fundamentales relacionados con la gestión, en razón de lo cual se han acuñado términos como el de modernización de la gestión para referirse a los mismos[6]. La experiencia internacional muestra una clara tendencia a incorporar elementos de descentralización asociada a un enfoque hacia el consumidor con fuerte énfasis en los incentivos y en la «accountability». Se trata pues de un proceso de adecuación de los estilos de gestión, cambiando la cultura organizacional rígida centrada en las políticas y procedimientos, para fijarlos en los resultados.

En general, los microcambios reflejan la preocupación por hacer más con menos. El proceso se sustenta en un Estado subsidiario al servicio de la sociedad, lo cual conduce a un enfoque centrado en resultados, que se miden en función de lo que se produce y ofrece al cliente, tanto en cantidad

Libertad y Desarrollo

como calidad.

En los últimos años, el énfasis de la modernización del Estado en Chile parece haberse focalizado más en programas de mayor eficiencia en la gestión pública que en macrorreformas, no obstante mantenerse una preocupación especial por la descentralización del Estado. La experiencia internacional pareciera ser clara en destacar que en el avance en este tipo de reformas son claves:

- el liderazgo en el proceso,
- e introducir los incentivos adecuados para su retroalimentación y darle dinámica en el tiempo.

Luego, sin perder la perspectiva de la importancia de los macrocambios, este capítulo se centra en las denominadas microrreformas, y se orienta a lo que puede ser aplicable al caso chileno. Se trata pues de puntualizar algunos aspectos relevantes que caracterizan a la organización del Estado chileno, dentro de la cual se puedan situar las mayores demandas por cambios.

Libertad y Desarrollo

II DIAGNOSTICO

El sistema gubernamental chileno se caracteriza por disponer de un sistema presupuestario con criterio de caja simple con preeminencia del Ejecutivo, y con un enfoque centrado en los insumos. El control descansa en la Contraloría General de la República, que lleva la contabilidad del gobierno y controla el gasto público, con un criterio centrado en los aspectos legales y controles ex-ante.

La administración del gobierno es bastante rígida, muy especialmente en materia de administración del personal. Pero más allá de sus rigideces presenta los siguientes problemas:

- objetivos poco claros y a veces ambiguos;
- escasa responsabilidad individual;
- escasa o nula retroalimentación entre el Estado oferente de servicios públicos y la sociedad que los demanda;
- exceso de apego a las normas y procedimientos más allá de los productos y servicios;

- duplicidad de funciones; y
- ninguna o muy escasa evaluación ex-post sobre la base de resultados y en la mayoría de los casos la inexistencia de mediciones asociadas al nivel de cumplimiento de los objetivos.

1. ADMINISTRACIÓN DEL PERSONAL

Cualquier estructura gubernamental se enfrenta al desafío de encontrar una fórmula que garantice la estabilidad y el profesionalismo del aparato estatal más allá de los cambios de gobierno, y de garantizar que los funcionarios del sector no hagan uso abusivo de una serie de atribuciones que son propias de sus funciones.

Esto se salva a través de la existencia de cargos de exclusiva confianza del Presidente de la República[7] que rotan con cada gobierno, y una estructura rígida de plantas técnicas donde cada contratación pasa por la toma de razón de Contraloría. Así los cargos de exclusiva confianza se prestan para designaciones resultantes de una combinación de consideraciones técnicas y de cuoteos políticos. Para evitar que los cuoteos se traspasen a los funcionarios de planta, sus despidos están estrictamente limitados a casos de baja calificación.

Pese a ello, en la práctica no se hace uso del mecanismo de despidos, y los intentos por una calificación justa que acuse los casos de ineficiencia terminan fracasando. Un jefe que en forma aislada decida hacer uso de este tipo de atribuciones y califique como corresponde al personal a su cargo, recibirá una presión en contra de parte de este mismo, mientras que ninguno de sus superiores tiene muchos instrumentos para premiar ese u otro mérito administrativo en su favor.

Por otra parte, las plantas se definen por ley en cuanto a número de personas, cargos, y su correspondiente grado en la escala única de remuneraciones.

A modo de evitar este tipo de rigideces, el Estado ha hecho uso, cada vez con mayor frecuencia, de contrataciones a honorarios y a contrata para labores permanentes, resultando de ello una creciente participación de estos contratos en el gobierno, en lugar de enfrentar el tema de fondo y buscar una solución más orgánica y transparente. La rigidez de las remuneraciones a niveles más altos se ha transformado en un desincentivo para atraer profesionales o retenerlos, llevando a la creación de fórmulas poco trasparentes para suplementar estos pagos.

Libertad y Desarrollo

2. ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

En nuestro país existe una tradición de probidad administrativa, la cual es preservada, en parte, por instancias legales y normativas de acuerdo con las que cada peso que el Estado gasta requiere de una serie de trámites formales de toma de razón en forma previa a su giro.

Cada gasto debe ser autorizado por ley, y cada giro debe además pasar por la previa toma de razón de la Contraloría, cuyo objetivo es verificar la legalidad de ese gasto, antes de autorizarlo.

La mayoría de los decretos sobre reasignaciones de gastos no son públicos, y no existe un grado razonable de transparencia en este sentido. Menor aún es la disponibilidad de información relativa a gestión y cumplimiento de objetivos, salvo por la existencia de ciertos indicadores de gestión, que si bien se refieren a un grupo importante de servicios públicos, no permiten calificar en su propio mérito la eficiencia y el cumplimiento de los objetivos gubernamentales.

El gasto se aprueba a nivel de cada institución pública, y para cada una de ellas hay límites a nivel de tipos de gasto, aunque existen ciertas flexibilidades para su reasignación dentro de los respectivos ministerios.

Se trata en líneas generales de un sistema presupuestario poco transparente y con escasa información relevante respecto a los verdaderos costos de cada programa, diseñado para privilegiar el control del gasto de parte del Ejecutivo, sin un verdadero rol en la asignación de recursos de parte del Congreso, quien se limita a aprobar o rechazar los gastos propuestos por el primero.

En materia presupuestaria existe en la práctica un grado razonable de flexibilidad en el uso de los recursos, conforme a cómo se interpretan las normas presupuestarias a través de decretos. Pero este grado de flexibilidad legal se maneja muy centralizadamente a nivel del Ministerio de Hacienda, sin que sea delegado a los jefes de servicio y escasamente a los ministros[8].

Uno de los aspectos más logrados del sistema presupuestario nacional es la forma en que define obligaciones, responsabilidades, autorizaciones y prohibiciones, de manera de neutralizar los incentivos incorrectos y privilegiar la sanidad en las finanzas públicas.

En el caso chileno, el Presidente de la República tiene una serie de facultades exclusivas para legislar en algunas materias, como son las tributarias. A su vez, es el Ejecutivo el que estima los ingresos presupuestarios y propone los gastos, pues es el responsable de la estabilidad económica y de las finanzas públicas. El Parlamento no puede corregir los ingre-

Libertad y Desarrollo

sos, ni aumentar gastos (sólo discutirlos); su rol exclusivo es el de rechazar gastos. El legislador asumió que es el Congreso el que recibe las mayores demandas por aumentar el gasto público durante el proceso de aprobación del presupuesto, y dado que no tiene ninguna responsabilidad fiscal, no tiene incentivos para no acceder a dichas presiones.

Se ha logrado así estructurar un sistema de contrapesos que favorece la estabilidad de las finanzas públicas, dentro del marco de los incentivos que guían la acción de los agentes del proceso presupuestario. No obstante, en la práctica, la aplicación de las normas se ha prestado para minimizar el rol del Congreso en este proceso.

3. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

La estructura organizacional del gobierno es extremadamente rígida, y queda amarrada a la ley de las plantas de personal. Ante los cambios que necesariamente se dan en el tiempo, el gobierno opta por asignar las nuevas funciones en las plantas vigentes, sin eliminar aquellas que se vayan quedando sin demanda.

A esta limitación se le suma que los organismos creados para aquellos fines que van perdiendo relevancia en el tiempo, buscan nuevas funciones que justifiquen su permanencia, de tal forma que es difícil romper las tendencias naturales del sistema.

Es interesante verificar cómo en el tiempo los ministerios que en su origen nacieron fundados en razones de fomento productivo, en la medida que el Estado fue abandonando ese rol, han sido sustituidos crecientemente por programas con justificación social o directamente programas sociales, como una forma de sustentarse en el tiempo. Se genera así un sistema organizacional poco adecuado que responde a razones prácticas del momento más que a una estructura eficiente.

El proceso tiende a generar instancias con dualidad de objetivos, y a su vez objetivos que se satisfacen entre varias instituciones dispersas en el aparato estatal. Al mismo tiempo ello genera confusión al momento de configurar responsabilidades, lo cual no facilita una asignación más eficiente de los recursos.

4. CONTROL DEL USO DE LAS ATRIBUCIONES ESPECIALES

Dentro del gobierno existen algunas instituciones con creciente poder de fiscalización, ante las cuales no se han generado instancias adecuadas de contrapeso en beneficio de los usuarios. Al respecto se distinguen

Libertad y Desarrollo

diferentes formas de relaciones entre gobierno y usuario que cabe distinguir al momento de proponer soluciones.

4.1. Servicios fiscalizadores y jueces de primera instancia

Un ejemplo de esto es el del Servicio de Impuestos Internos, el que además de sus variadas atribuciones especiales para controlar y evitar la evasión tributaria, es quien juzga en cada caso en primera instancia. Peor aún, en el caso del Servicio de Impuestos Internos no sólo su rol es minimizar la evasión tributaria, sino que en años recientes se ha generado un estímulo remuneratorio en función de lo recaudado.

4.2. Normas antimonopólicas

El gobierno es, por definición, un monopolio, y en una gran diversidad de áreas no existe ningún ente regulador que ejerza contrapeso[9] al monopolio estatal. En este sentido se deben diferenciar algunos aspectos:

- Servicios públicos como el agua potable, en el que existe un sistema de fiscalización propio del caso de existencia de monopolio natural, aunque sin salvar los problemas derivados de que tanto el fiscalizador como el ente fiscalizado pertenezcan al sector público.

- Requisitos de autorización previa para el ejercicio de ciertas actividades, los cuales van desde las autorizaciones para el inicio de giro de una actividad comercial, o trámites asociados a operaciones de comercio exterior, hasta autorizaciones de entrada a los mercados, como es el caso bancario. Todos ellos se sitúan en el terreno de la regulación y el control del Estado para el desarrollo de actividades productivas, tema que merece una exhaustiva revisión. Esta última debe abarcar desde el cuestionamiento de la razón de su existencia, hasta la de estipular plazos y sanciones por demoras más allá de las razonables.

- Monopolios estatales en la prestación de servicios. Es inevitable encontrar dentro del gobierno el ejercicio de monopolios en determinadas áreas. Sin embargo, se debe estudiar cómo proteger al usuario. ¿Quién defiende a un jubilado a quien se le ha calculado mal el monto de su bono de reconocimiento, o a quien se le dilata en exceso la tramitación del mismo?

Libertad y Desarrollo

5. CAMBIO EN LOS INCENTIVOS

En el esquema descrito es evidente que el funcionamiento del sector público responde a los incentivos que el diseño del mismo ha hecho prevalecer. Poca innovación y preferencia por el cumplimiento de normas, pues lo contrario tiene sanción administrativa, independiente de la relevancia de la norma o de su costo.

En el tiempo, es natural que se genere un sistema anacrónico de superposiciones, dualidad de funciones y lo más grave, de responsabilidades, e incluso programas cuyo producto final es la resultante de instancias interministeriales, no siempre suficientemente delimitadas y organizadas. Esto alimenta un Estado con tendencia a crecer más allá de lo razonable y a desorganizarse.

No es de extrañar que para darle mayor dinamismo a ciertas prioridades gubernamentales surjan frecuentemente comisiones interministeriales, pues en general las responsabilidades se han diluido más allá de un ministerio. En este caso, el gobierno logra poner el acento de la responsabilidad en esa comisión, pero nuevamente en los hechos esta se diluye entre los diversos ministerios que la integran.

En consecuencia, y a modo de conclusión, es importante hacer notar que este esquema sólo puede romperse con un cambio en los incentivos, que debe ser impuesto desde arriba -pues rompe la tranquilidad del funcionario que sólo está sujeto al cumplimiento de normas-, y por lo tanto, requiere de un fuerte liderazgo. Aún más, ello está estrictamente ligado a un equilibrio entre flexibilidad y responsabilidad fiscal, y a un rediseño administrativo, que más que un acomodo a la actual estructura organizativa del Estado, debe conformarse en función de los objetivos y productos finales del gobierno.

Libertad y Desarrollo

III POLITICAS

Las reformas al Estado deben abarcar tanto las macro como las microreformas. En Chile en un comienzo se centraron en las primeras, de cuyo esfuerzo surgieron el sistema de AFP, el subsidio a la demanda en educación, el sistema de ISAPRES, las privatizaciones de algunos servicios públicos, la descentralización de la atención primaria de la salud, etc.; aunque también se abordaron algunas microrreformas, como fue la introducción de la

evaluación ex-ante de los proyectos de inversión pública.

En los noventa, y más específicamente desde 1994 en adelante, se dio mayor énfasis a la modernización de la gestión del Estado, pese a que no puede desconocerse la importancia que representaron las privatizaciones de algunos puertos y empresas sanitarias, como también el inicio del sistema de concesiones de obras públicas.

En el momento de enfrentar las reformas a la gestión pública surge inevitablemente el tema de la competencia. Existe amplio consenso en que el sistema de mercado permite las respuestas económicas más eficientes. De aquí se deriva que un primer paso natural en el proceso que nos ocupa sea, precisamente, que el Estado deje de lado todas aquellas funciones en las cuales no tiene un rol privativo, con el objeto de aumentar la eficiencia de ese sector a través de la directa participación del mercado, y centrar sus esfuerzos donde su papel es insustituible. En esta tarea, el Estado debería:

- Abandonar toda actividad productiva donde existen mercados. Un ejemplo muy claro es el del Banco del Estado, que opera en un mercado competitivo, y con fiscalización del gobierno.
- Dejar de lado la producción en áreas donde se puede requerir un sistema regulatorio previo, que pudiera ser temporal o permanente. Es el caso del sector sanitario, puertos y aeropuertos, obras viales, ENAP, etc.
- Poner el acento en la subcontratación de servicios de parte de organismos del Estado que tienen un rol dentro del gobierno que demanda como insumos asesorías, apoyo computacional, distribución de productos, oficinas de pago y atención del usuario, etc.

Es evidente que en presencia de «fallas del mercado» la primera cuestión a resolver es cómo introducir elementos de competencia dentro del sector público que busca la excelencia del servicio y la eficiencia en el uso de los recursos.

Un instrumento para ello lo constituyen los subsidios a la demanda. Existe la necesidad de incorporar activamente la demanda para generar competencia entre servicios no sólo en la educación como es hoy, sino en aspectos tan relevantes como la salud, la asistencia judicial, y ciertas áreas de seguridad ciudadana.

Este primer paso en las reformas del Estado en Chile no ha culminado, y no continuar obedece más bien al reconocimiento de restricciones políticas. A continuación se abordarán los denominados microcambios al

Libertad y Desarrollo

Estado, asumiendo que ellos son aplicables a los casos en los cuales no es posible introducir elementos de competencia -funciones y actividades para las cuales se debe crear una instancia de asignación eficiente de recursos-, y que conformarán el corazón del nuevo Estado moderno.

En este análisis se debe recordar que la teoría considera también la existencia de un mercado político que debe confluir a la instancia de asignación de recursos, alimentando el diseño de prioridades para los bienes públicos y las demandas al Estado en general. Este mercado político es el instrumento cuyo rol precisamente es crear los canales para la manifestación de dichas demandas. Sin embargo, existen también fallas en el mercado político que distorsionan las señales y que es necesario reconocer en el proceso.

No se debe obviar el comportamiento que motiva a los diferentes agentes que interactúan e influyen en este tipo de decisiones a través del mercado político, que son los votantes, los políticos, los burócratas y los grupos de interés.

Entender la operatoria y los mecanismos de incentivos de los mercados económico y político debe ayudarnos a generar una organización adecuada. Es, por lo demás, la interrelación de las motivaciones de los agentes económicos y políticos la que de alguna manera determina las tendencias del gobierno, y entre ellas, se debe reconocer que en la práctica el presupuesto es siempre un ejercicio incremental.

El actual sistema presupuestario es un buen ejemplo de cómo se distribuyen las responsabilidades entre el Ejecutivo, que como responsable de la macroeconomía propone niveles y estructura de gastos, y el Congreso que, en su condición de vocero cercano de los votantes y contrapeso del Ejecutivo, busca satisfacer toda demanda insatisfecha, presionando por mayores gastos, en razón de lo cual no se le faculta para proponerlos ni incrementarlos.

Un ejercicio similar de contrapesos e incentivos corresponde aplicar a la administración y estructura del gobierno.

1. GERENCIA PÚBLICA

Una primera meta es lograr una clara diferenciación entre los ministros y su planta de asesores -todos claramente de exclusiva confianza, por lo que sus nombramientos deben responder simultáneamente a requisitos técnicos pero también políticos-, y una estructura de administración estatal

Libertad y Desarrollo

técnica que ejecuta las políticas públicas ordenadas por sus ministros en forma eficiente, y los asesora cuando ellos lo demandan.

Para lograr este objetivo son de especial preocupación los criterios técnico y de excelencia en el nombramiento de los jefes de los organismos del Estado. Para cada servicio u organismo público se propone la creación del cargo de gerente público, encargado de asesorar y ejecutar las órdenes y planes ministeriales, pero cuya designación se garantiza sea independiente de cualquier tendencia política.

En otros países es común encontrarse con una gerencia de gerencias públicas, encargada de garantizar la excelencia de los postulantes a estos cargos. En el caso de Chile, los gerentes públicos deberían situarse en un nivel que permitan la separación de las labores de asistencia ministerial de las ejercidas en las instituciones técnicas del Estado. En este sentido aparece como razonable que cada servicio u organismo público pase a ser liderado por un gerente público, quien firme contratos o compromisos de gestión directamente con el ministro correspondiente, quien además puede ser asesorado por un equipo de personas de su exclusiva confianza, pero ajenos a la planta profesionalizada y estable del servicio público.

Ello significa que muchos cargos que hoy son de exclusiva confianza del Presidente de la República dejarán de serlo, y probablemente en muchos casos, estas mismas personas sean candidatos a ocupar una primera dotación de gerentes públicos.

La designación inicial de estos gerentes públicos estará a cargo de una gerencia de gerencias y será de gran trascendencia. Es, por lo tanto, de gran importancia también la institución que quede encargada del tema, y el perfil de profesional altamente calificado e independiente de quien resulte encabezando este organismo.

Fórmulas para el nombramiento de este gerente de gerencias públicas puede haber muchas, y se propone una alternativa de designación presidencial con ratificación del Congreso sujeta a un alto quórum, de entre personas con los requisitos debidamente tipificados.

En cuanto al nombramiento de cada gerente público, nuevamente se requiere especificar las características del demandado en cada caso, siempre con habilidades administrativas demostradas, pero con cierta calificación especializada en las materias de la competencia del servicio. Esta gerencia de gerencia estará encargada de la búsqueda y selección de postulantes para lo cual se asesorará con empresas especializadas y contará con sistemas de postulación abierta. El ministro correspondiente podrá designar a uno de los tres o cinco candidatos preseleccionados.

Libertad y Desarrollo

Ese gerente técnico debe ser responsable del cumplimiento de las metas ministeriales que le competan a su institución, las cuales le serán asignadas en cada período presupuestario, en conjunto con los recursos que para su gestión se estimen necesarios, todo lo que quedará establecido en su contrato.

El cargo podrá cesar, entre otras causas, por incumplimiento de las metas, o tras un período que debe ser suficientemente largo como para minimizar los costos de especialización, y suficientemente corto como para generar una instancia evaluadora del nivel de la gestión más allá del cumplimiento de las metas y objetivos. Se puede sugerir un lapso entre dos a tres años, el cual no será necesariamente igual en todos los casos, dependiendo de los costos de especialización y de la importancia relativa de la gestión.

La posibilidad de una buena gestión de este gerente público pasa necesariamente por la debida claridad de metas y objetivos, y por la entrega de una flexibilidad para el manejo de los recursos disponibles. Para quienes no sean gerentes públicos[10], deberían regir contratos de trabajo similares a los del sector privado, de tal forma que el despido sea un instrumento disponible con algún costo financiero para el Estado.

Surge en consecuencia la necesidad de revisar el concepto de plantas y de escala única. La diversidad de posibilidades en la materia va desde establecer sólo un límite para los gastos totales en personal, hasta mantener rangos salariales y bonos especiales por excelencia con montos acotados, o combinaciones por tramos jerárquicos. Una transición que favorece los incentivos adecuados pasa por cierta flexibilidad en la medida que se cumplen compromisos y se realicen los nuevos contratos.

La garantía de profesionalismo de este nuevo sistema surge de la fuerza con la cual se demanden desde los ministros hacia abajo la excelencia y claridad de objetivos, y se presione por objetivos más ambiciosos. Es un proceso liderado desde arriba, que dependerá de cada ministro y del ministerio encargado de las finanzas y del control de la calidad de la gestión.

Ante esta perspectiva surgen dudas importantes como las siguientes:

- ¿Cómo garantizar el criterio profesional de los gerentes para el despido y nombramiento de los funcionarios públicos?
- ¿Cuál es la fórmula mediante la cual se garantiza que estos nuevos gerentes públicos no mantengan como objetivo el crecimiento de su servicio como una forma de ganar en posición relativa dentro del gobierno?

Libertad y Desarrollo

- ¿Cuáles son los mecanismos de control de esa gestión eficiente?

La excelencia deberá exigir de parte de estos gerentes públicos una selección adecuada de personal, si y sólo si se le establecen metas «razonables». Si se le exige en términos de calidad y costos no tendrá espacio para un manejo ineficiente de sus recursos, incluido el personal. Pero incluso, aunque se pudiera dar el caso, ese personal podrá ser demandado desde el sector privado, de forma que se le garantice una oportunidad equivalente a su costo alternativo, pues el nuevo funcionario público tendrá remuneraciones en función de su labor y no de su antigüedad.

Sin embargo, establecer cuáles son esas metas razonables será siempre complejo, y exigirá la generación de información financiera por centros de costos, lo que no siempre será fácil de disponer, aunque exista plena voluntad de generarla.

A manera de ejemplo, se encontrarán ciertos patrones razonables para duplicar en una primera etapa un servicio eficiente, por ejemplo, en la producción de cédulas de identidad y será perfectamente posible aplicar las técnicas de tarificación vía empresa eficiente en estos casos. Se pueden aplicar ciertos patrones de eficiencia internacionales en casos como el control tributario o la supervisión bancaria a modo de punto de partida en otros campos. Sin embargo, es posible que subsistan problemas en cuanto a la medición de calidad y el establecimiento de metas que no distorsionen. En otros casos será bastante más complejo establecer un patrón de costos razonables, y ello exigirá una permanente exigencia de superación de parte de los que asignen los recursos públicos. En todas estas situaciones se tratará de un proceso de prueba que exige un nivel de exigencia razonable y creciente de parte de las autoridades financieras del gobierno.

Es evidente que establecer metas en términos de cantidades producidas puede lesionar la calidad de lo producido. Por ende, las metas se deben establecer en conjunto con otras que complementen razonablemente los incentivos que cada una de ellas pueda ejercer sobre el producto final.

La primera conclusión entonces es que se requiere de un período de puesta en marcha y perfeccionamiento, en el cual se afinarán metodologías de medición, de estipulación de contratos e incluso de redefinición de productos finales. Una segunda conclusión se refiere al requerimiento permanente de excelencia en el sector público, la cual, en ausencia de los dueños en una empresa privada, se debe traspasar a un ente técnico especializado y autónomo[11].

En esta etapa inicial no se puede correr el riesgo de dar espacio a

Libertad y Desarrollo

ineficiencias que se cubran con abusos en el manejo de recursos, en desmedro del personal y de los recursos estatales.

Ello llama a la necesidad de una etapa previa de ajuste y puesta en marcha en la cual la buena gestión inicial puede premiarse con creciente flexibilidad en el manejo de recursos. Por su parte, esa creciente flexibilidad debe constituirse de alguna forma en un logro institucional al cual se le recompense con un status especial, con reconocimiento social, y con derecho a asignaciones por productividad colectiva.

Este sistema, a su vez, exige perfeccionar una serie de mecanismos de resguardo especial de los recursos del Estado. Cualquier resguardo ex-ante será siempre una restricción costosa que no debe frenar la actuación del gobierno. Sería deseable que la legalidad del gasto en ciertas materias no sea siempre ex-ante para lo que debe revisarse la penalización. A su vez este control debe complementarse con evaluaciones periódicas de cumplimiento de objetivos y de eficiencia con sanciones al jefe del servicio, y en ciertas condiciones a su grupo de mayor confianza o a la institución en general, vía la pérdida de ciertas flexibilizaciones con su inminente retroceso en el avance al status de mayor flexibilidad o el fin del contrato del gerente.

Y para definir quién resuelve este tipo de sanciones es posible establecer canales de defensa del trabajador público, que pueden ser tribunales laborales o la misma gerencia de gerencias, y probablemente con sanciones mayores al patrón, cuando este sea el Estado, con cargo a los costos de la institución contra la cual se ejerce la demanda.

De la misma manera, el dolo o fraude al Estado por uso indebido de recursos, o por aprovechamiento de información confidencial, etc., debe ser tipificado debidamente con los agravantes que se estime definir, y sancionados en los tribunales de justicia.

Es relevante consignar que estas etapas sucesivas no pueden dilatarse más allá de un período de fatiga respecto de los cambios, y deben coordinarse modificaciones asociadas a incentivos y flexibilidades, de manera que se observen resultados que alienten la continuidad del proceso.

2. ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS Y ACCOUNTABILITY

Las actuales normas de administración financiera del Estado son absolutamente insuficientes y en algunos casos hasta inadecuadas para la puesta en marcha del nuevo Estado flexible y dotado de excelencia e independencia profesional. Como se puede ver a partir del análisis previo, el sistema se

Libertad y Desarrollo

apoya fundamentalmente en la capacidad de generar información capaz de medir costos por productos y/o por metas gubernamentales, y por tales se entienden los costos totales, incluidos los costos de capital y de transacción intergubernamentales, cuantificación de metas en términos de cantidad producida y calidad de la misma.

El tema excede con largueza a la falta de transparencia que caracteriza a la administración pública. No obstante, se debe partir por internalizar desde dentro del gobierno, que la información que genere cada organismo público debe ser con mucho superior a la de las sociedades anónimas, que tienen obligación legal de información especial en defensa de sus accionistas. Esta obligación de información y transparencia de parte de las instituciones públicas se sustenta en que los «accionistas» son todos los chilenos, y en que no tienen opción alguna de vender su participación.

Hay un cambio de filosofía profundo que debe orientar el proceso de cambios al interior del Estado, por lo que el gobierno que tenga que liderar estas reformas debe estar profundamente convencido de sus bondades.

Superado este paso nada fácil, se debe trabajar en el diseño de balances financieros. Ellos deben incorporar no sólo los costos de insumos variables, sino los costos de capital. Esto pasa por asignar un stock de capital[12] a cada servicio público, y establecer sistemas de depreciación adecuados.

Las transacciones intergubernamentales, por lo general, no tienen precios conocidos, lo cual agrega una dificultad adicional a la nueva estructura de balances de los organismos públicos. Ello debe facilitarse con la opción de dar libertad de contratación de servicios en el sector privado.

Así, los primeros esfuerzos deben centrarse en aquellos servicios con características de monopolio estatal, para los cuales no quedan más alternativas que las simulaciones de función de producción eficiente y la negociación entre gerentes públicos. La opción de libertad de negociación con arbitraje, en caso de no llegarse a acuerdo, sumado a la imposición de que el árbitro[13] esté obligado a pronunciarse por una de las posturas en conflicto, puede ser una alternativa a considerar.

El esfuerzo debe continuar hasta el establecimiento de centros de costo por productos en cada organismo, a partir de los cuales se puedan celebrar los contratos también por productos entre los ministros y cada gerente público. El uso de este tipo de instrumentos es de gran utilidad en las empresas privadas, y debería ser incorporado en una gestión pública eficiente cuando un servicio ofrezca una diversidad de productos al gobierno.

Estos instrumentos financieros deben ser debidamente auditados, en forma similar a la obligación establecida respecto de las sociedades anóni-

Hacienda y Desarrollo

mas abiertas.

La selección de los auditores no es un tema irrelevante. Se debe definir un mecanismo de selección de auditores que minimice el problema de la captura. Para estos efectos se sugiere, por ejemplo, complementar elementos de altas sanciones si se establecen convenios entre los organismos auditados y las empresas auditoras, y sistemas de rotación periódica de los auditores en una misma organización, además del rol fiscalizador de la Cámara de Diputados, y de la revisión que se haga en el Congreso en cada debate presupuestario.

Con este paquete de antecedentes disponible, el presupuesto de la Nación pasaría a estar conformado por la aprobación de gastos máximos por producto. Estos son gastos devengados en el período, incluyendo costos alternativos para el capital y otras imputaciones de costos relevantes.

Dicha autorización de gastos es a nivel de productos, debidamente especificados, y ligados a programas más generales con definición y cuantificación de metas de impacto.

No parece en principio razonable cambiar el énfasis respecto a que las propuestas de gastos totales son exclusivas del Ejecutivo, y el Congreso podrá rechazarlos o cuestionar el sujeto responsable del contrato toda vez que el cambio involucre reducciones de costos sin afectar significativamente la calidad del producto. Sí en cambio se sugiere un trabajo más permanente y sistemático en el Congreso, con la obligación de entregarle informes de producción y costos semestrales.

Uno de los aspectos más sustantivos de la propuesta es la obligación de que los antecedentes generados por el nuevo sistema de administración financiera, de gestión, de calidad de los productos, las auditorías y los informes semestrales, u otras, sean de carácter público. Ello es una abierta invitación a la realización de evaluaciones externas de parte de instituciones o grupos de interés, incluidos ciertos productores privados quienes pueden ofrecer servicios similares a los de los organismos públicos, con las debidas garantías y exigencias de calidad y plazos, y a menor costo.

3. ADMINISTRACIÓN DE LA GESTIÓN

La necesidad de implementar controles de calidad de gestión es un tema muy nuevo en Chile. La experiencia radica en la definición de algunos indicadores para algunas instituciones públicas, a veces sin la debida continuidad en el tiempo[14].

Libertad y Desarrollo

Los indicadores de gestión existentes en ningún caso abarcan la variedad de aspectos que cada institución requiere medir, y en este sentido deben entenderse como un proceso valioso, aunque incipiente.

Otro elemento que ha merecido discusión respecto a los indicadores existentes es con respecto a su capacidad de dar pie a premios o castigos por nivel de cumplimiento[15]. Esta discusión puede tener sentido en un esquema en el cual el indicador de gestión se use como elemento predominante y sostenedor del cambio en el sector público en la búsqueda de una gestión eficiente.

En la nueva estructura pública, estos instrumentos pasan a ser una fuente de información complementaria y necesaria en el control de gestión y en la definición de los contratos con los gerentes públicos, pudiendo ser instrumentos relevantes que formen parte integral de ellos. Sin embargo, y dada una estructura basada predominantemente en los productos, se debe avanzar en la generación de indicadores respecto de niveles de cumplimiento de los objetivos para fortalecer el proceso.

En el sector privado, los indicadores de gestión vienen siendo en lo grueso sustituidos por el nivel de aceptación del producto final en el mercado. Un mala gestión lleva a la quiebra, un mal producto no se demanda, y la empresa es sustituida por otra más eficiente, o bien cambia de dueño.

En el sector público, estos indicadores pasan a ser los mecanismos que sustituyen este test de mercado. De esta forma deben medir aspectos muy diversos tales como:

- Cobertura, en función de la población objetivo;
- Calidad, de acuerdo a los patrones demandados para el programa o producto;
- Resultados objetivos en términos de impacto;
- Percepción del usuario;
- Cumplimiento de plazos; y
- Aspectos que definen en particular la demanda que hace el ministerio al servicio por cada contrato asociado a prestación de servicios o producción de bienes públicos.

Se puede concluir que los indicadores de gestión deben surgir en cada caso de la correcta definición de cada bien público, y de cada producto asociado al cumplimiento de las metas del gobierno.

Lo anterior no es una tarea simple de emprender. La inspección o evaluación de los programas sociales exigida por los parlamentarios en cada

Libertad y Desarrollo

discusión presupuestaria desde 1996 demuestra la falta de claridad de objetivos y metas concretas en un número importante de ellos. Las falencias existentes en cuanto a la definición de objetivos y metas, y la correcta especificación de cada uno de los programas y productos muestran, en consecuencia, los espacios de eficiencia que el Estado puede alcanzar, así como la magnitud de la tarea a realizar.

4. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

Se desprende de lo anterior la importancia de una estructura organizacional que surge de la definición de metas y objetivos, debidamente priorizados y traducidos en programas o líneas de acción con metas y variables de seguimiento cuantificables y responsables directos.

Ello no necesariamente conlleva a una redefinición a priori del número de ministerios. Sí se requiere de una reestructuración sujeta a los siguientes criterios:

- reducir los costos de transacción,
- minimizar los problemas de agencia, y
- eliminar o regular los conflictos de intereses.

Para llevar a cabo este rediseño ayuda partir de la coordinación entre grandes áreas. En la asignación de funciones y recursos deben participar un ministro responsable de las finanzas públicas, un responsable del cumplimiento de los programas de gobierno y otro del control de eficiencia del aparato público, en conjunto con responsables de grandes áreas ministeriales (economía, social, seguridad, etc.).

Se pretende eliminar las duplicidades de funciones y generar instancias de competencia interministeriales que permitan también delegar tareas en organismos de otra cartera. Es importante a su vez establecer que tras la entrega de la producción de un bien a una institución, esta será responsable, independiente de si decide la segmentación del producto final en subproductos, algunos de los cuales puedan ser subcontratados, con los recursos asignados que deben ser suficientes.

Una consecuencia de este proceso puede ser la desaparición en el tiempo de algunas instituciones por falta de recursos o de demanda de parte de los ministerios, así como el nacimiento de nuevas. Se requiere, entonces, de un sistema con capacidad de readaptarse de forma que el Estado no necesite de

Libertad y Desarrollo

modernizaciones periódicas como consecuencia de un crecimiento que busca evadir rigideces y no maximizar la eficiencia y eficacia del aparato público.

La nueva organización del aparato gubernamental deberá sí incluir un organismo con categoría técnica de alto rango, ya mencionado, que se encargue de la administración de los nuevos gerentes públicos. Este se ocupará de la evaluación de los gerentes públicos y del control del cumplimiento de los contratos entre los gerentes públicos y los ministros, y de los gerentes públicos entre sí, de los llamados a postulación de los cargos, así como de la definición de los requisitos para ellos, y la contratación de asesoría externa en los casos que amerite.

Todo lo anterior debe estar amparado por una institucionalidad que separe la administración política del gobierno de su administración técnica, logro a partir del cual recién puede comenzarse a hablar de grados de flexibilidad administrativa.

5. CONTROL DEL USO DE LAS ATRIBUCIONES ESPECIALES

En la sección correspondiente al diagnóstico se destacaron específicamente cuatro aspectos:

5.1. Servicios fiscalizadores que son jueces de primera instancia.

Es necesario separar el rol fiscalizador del de juez de primera instancia. Para efectos del rol judicial cabe revisar en cada caso la conveniencia de traspasarlo directamente a los tribunales de justicia, o la de definir instancias técnicas e independientes. En el caso tributario, la gran especificidad del tema puede justificar la existencia de un arbitraje especializado que busque el acuerdo entre las partes, resuelva por sí solo en casos calificados con la ayuda del material presentado por el propio SII y el contribuyente, o derive a los tribunales de justicia.

5.2. Superintendencias públicas para servicios prestados por el sector público.

No tiene racionalidad clara la existencia un sistema de regulación y una superintentencia o ente regulador de esa actividad productiva en el caso de un monopolio natural, salvo que se trate de una etapa transitoria. Sin embargo, no ha sido siempre así, y los ejemplos se tienen en algunas empresas sanitarias y el Banco del Estado. El mismo tema se puede repetir en

Libertad y Desarrollo

el caso del control de normas de emisión de industrias, o la evaluación de normas de impacto ambiental relativas al desarrollo de inversiones de empresas públicas.

Por lo general, los casos pueden analizarse desde la perspectiva de si corresponde o no la gestión productiva del Estado. No obstante, más allá del tema de este rol productivo, debe evitarse la creación de nuevas regulaciones e instancias que entorpezcan el desenvolvimiento de las autoridades, minimizar la discrecionalidad de las normas y maximizar la transparencia de los procesos de control y resolución, abriendo espacio para acusaciones de parte de privados ante el mismo ente regulador, quien resolverá técnicamente y hará públicas las razones de tal resolución.

5.3. Tarificación y normas antimonopólicas dentro del gobierno

En el caso del gobierno se dan con frecuencia servicios monopólicos por su propia naturaleza, lo que requiere también algunas consideraciones especiales, tales como:

- establecer plazos para la respuesta a las solicitudes realizadas al servicio;
- establecer multas y pago de reajustes e intereses en beneficio del usuario, y en algunos casos compensaciones pecuniarias[16] de modo que tenga un costo para el servicio, y dicho costo afecte su compromiso o meta ministerial;
- disponibilidad pública de los antecedentes y la información que requiera el usuario[17];
- el estricto diseño de indicadores de gestión que comprendan una cuantificación de los problemas notificados en la atención al usuario; y
- una instancia que recoja demandas por ineficiencias o abusos y detone acciones correctivas y/o sanciones.

Libertad y Desarrollo

6. INCENTIVOS

Se ha hablado de la existencia de incentivos remuneratorios de dos tipos: una remuneración definida por el gerente público en función de la importancia de cada trabajador para el buen desarrollo de la institución (es decir de acuerdo a sus aportes productivos, la cual puede estar demarcada dentro de ciertos rangos), y un estímulo a la excelencia institucional.

Existen alternativas que pueden ser complementarias al actual premio

a la excelencia institucional, como la asignación libre de un porcentaje de los ahorros alcanzados por cada institución, en la medida que ello se asocie simultáneamente al total logro de los objetivos. El porcentaje de libre asignación designado al organismo puede ser usado en mejoras tecnológicas o en bonos para el personal. Sin embargo, se reitera que en el sector público nunca existirá un equivalente al dueño interesado en maximizar utilidades, lo que en este caso corresponde más bien a la definición de beneficios menos costos sociales del cumplimiento de metas y objetivos, y por lo tanto, demanda un constante control y mucha transparencia. Como consecuencia de ello, el proceso demanda además del esfuerzo de implementación, que puede alimentarse de una demanda por excelencia pública en un momento del tiempo, de un esfuerzo permanente por racionalización. ¿Quién desarrollará este rol?

En Chile este rol aparece crecientemente ejercido por el Ministerio de Hacienda que progresivamente se ha ido encargando de centralizar, además de la asignación presupuestaria, el diseño de indicadores de gestión, y más recientemente, la implementación de sistemas de evaluación de programas e instituciones. No obstante, existen instancias alejadas de ese Ministerio, que están trabajando en el diseño de metas y de índices de gestión, más directamente relacionados con el diseño de metas gubernamentales.

La experiencia internacional tiende a privilegiar la existencia de un organismo especializado y autónomo, cuyo objetivo básico sea el de cautelar el cumplimiento de metas en forma eficiente. Este organismo pasa a ser un apoyo en el proceso de asignación de recursos y de delegación de funciones, y en la coordinación interministerial para el diseño de programas anuales y en ocasiones de mediano plazo. En determinados países este organismo ejerce adicionalmente un control en el tiempo no sólo de la eficiencia, sino del nivel de cumplimiento entre los ejercicios programáticos de mediano plazo y las modificaciones experimentadas en el tiempo.

De cualquier modo es relativamente fácil evaluar la conveniencia de crear una institución de este tipo, a través de cuantificar anualmente las ganancias de eficiencia de la gestión pública, ya sea a través de rebajas de costo, como de los efectos indirectos de la desburocratización del sector público. La justificación de su existencia radica en que sus costos sean menores a los beneficios que genera su trabajo.

Esta institución puede ser situada dentro del Ministerio de Hacienda, con el riesgo de hacer prevalecer un criterio de asignación de recursos no necesariamente ligado al diseño global de las metas gubernamentales y de sus prioridades. Si el rol asignado por excelencia al Ministerio de Hacienda

Libertad y Desarrollo

es el control y manejo de la política fiscal, se pueden producir conflictos de interés al momento de priorizar el financiamiento de programas de menor impacto o importancia gubernamental, pero menos costosos.

La clave radica, en todo caso, en que la asignación de recursos sea un proceso de negociación que se alimente de ambos criterios.

De cualquier modo, la existencia de información sobre los procesos productivos dentro del gobierno a nivel de productos, tanto respecto a costos, como a metas claras, reduce el costo para que en ausencia de la fuerza del liderazgo interno, surjan desde fuera del Estado organismos que detecten y apunten a la existencia de espacios para aumentar la eficiencia del Estado.

En principio, por lo tanto, uno de los factores más valiosos radica en la generación de información adecuada y en que ella sea pública, de manera de permitir la libre evaluación por parte de entes privados o públicos en forma permanente u ocasional. La sola disponibilidad de ella es una instancia que crea una forma alternativa de competencia de parte del sector privado a la gestión pública.

Libertad y Desarrollo

NOTAS DE REFERENCIA

1. David Shand es Administrador Principal del Servicio de Gestión Pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD). Experto australiano que visitara Chile con ocasión del seminario «Experiencias Internacionales de Modernización de la Gestión Pública y su Relevancia para Chile» realizado los días 23 y 24 de marzo de 1995, evento organizado por el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección de Presupuestos.

2. Procesos mediante los cuales ciertos organismos estatales salen de la administración pública para transformarse en empresas autónomas que siguen siendo de propiedad estatal, pero sujetas a reglas de administración privada de los recursos de la empresa.

3. Para una revisión de las teorías centrales de la regulación ver Guzmán (1993).

4. Si se acepta que en teoría el tamaño óptimo del Estado está dado por el punto en el

cual la utilidad marginal social iguala a la del sector privado, entonces el tamaño óptimo del Estado, para una demanda dada de bienes públicos, será mayor en un Estado eficiente. En la páctica, sin embargo, el resultado final del proceso de modernización, orientado en un principio de eficiencia en la asignación de recursos, puede ser una reducción neta del tamaño del Estado, o un incremento del mismo, dependiendo del nivel de ineficiencia inicial a la reforma. Una tendencia generalizada a la reducción del Estado en estos procesos más bien pudiera explicarse por el lado de que los procesos modernizadores se inician sólo cuando se han acumulado costos de ineficiencia suficiente como para generar la demanda de estos procesos, y de aquí que el resultado tienda más hacia su reducción.

5. Es interesante verificar, que contrario a lo que parece ser la creencia generalizada, como producto de las macrorreformas aplicadas en Chile a fines de la década del setenta y durante la década de los ochenta, en la actualidad el gobierno central en Chile no es más pequeño que en la década de los sesenta.

6. Marcel menciona el término de modernización de la gestión pública, lo cual permite razonablemente establecer la diferencia con un tema más amplio como es la Modernización del Estado.

7. En la administración central del gobierno los cargos de confianza alcanzan a alrededor de 2.400, equivalentes al 2% del total. Dichos cargos se extienden desde la autoridad superior de cada institución (ministros, subsecretarios, jefes de servicio) hasta el tercer grado de jerarquía (jefe de departamento).

8. Es así como, por ejemplo, la ley autoriza la reasignación de recursos dentro de un ministerio; lo que no se faculta es a incrementar subtotales de gastos, como la suma de gasto en personal, consumo y transferencias. La ley permite exceder el gasto en capital hasta en un 10%, en la medida que los ingresos sean superiores a los estimados. De la misma manera, existen fondos de emergencia en caso de requerimientos en el año no considerados originalmente en el presupuesto, y una autorización a exceder el gasto en caso de desastres nacionales.

9. La existencia de un ente regulador en el caso de mercados monopólicos no debe limitarse a aspectos de tarificación, sino también a obligaciones de atención al usuario y a la calidad, según y cuando corresponda.

10 Como se mencionara, los gerentes públicos tendrán contratos especiales con fecha de términos, que se debe estudiar si son renovables, y con posibilidad de ponerle término en casos calificados de incumplimiento. Ello no obsta que para los demás efectos sean equivalentes al Código del Trabajo.

11. Sobre este aspecto en particular se profundizará más adelante.

12. La adecuada medición del costo de capital requiere contabilizar intereses y reajustes, corrección monetaria, e imputaciones tributarias, de tal forma que los costos sean comparables a los patrones de medición privados y facilitar los patrones de comparación de costes con el sector privado.

13. Este rol de árbitro lo puede desarrollar el propio ministro, si son servicios del mismo ministerio, el Ministro de Finanzas en caso contrario, o un independiente seleccionado

Libertad y Desarrollo

de común acuerdo a partir de una lista de árbitros inscritos.

14. Existen casos de indicadores que han sido discontinuados. Un sistema de indicadores de gestión debe dar pie a cambios en el indicador en la medida que son reemplazados por otros que midan mejor lo que el indicador sustituido pretendía medir, o por cambios en los objetivos. Es posible en la práctica detectar que la medición de un ámbito de gestión pueda afectar negativamente otra característica deseable del producto, pero incluso en estos casos es preferible complementar el indicador a simplemente eliminarlo.

15. Actualmente tienen incidencia en la entrega de un bono al personal de las instituciones públicas mejor evaluadas.

16. Este tipo de compensaciones pueden ser especialmente relevantes de considerar en el caso de perjuicio por pensiones por ejemplo.

17. Nuevamente, usando el ejemplo del cálculo de pensiones y/o bonos de reconocimiento es necesario establecer obligaciones de información de todos los antecedentes relevantes para los cálculos de la pensión otorgada.

BIBLIOGRAFIA

Becker, Gary S. 1983, «A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence», Quarterly Journal of Economics. Vol. XCVIII, N°3.

Beyer, Harald. 1998. «Las reformas del Estado en Nueva Zelanda».Serie de Documentos de Trabajo N°280, CEP.

Buchanan, James y Tullock, Gordon. 1995. «The Calculus of Consent», Logical Foundation of Constitutional Democracy, Illinois, United States, University of Michigan Press.

Davis, Evans. 1993. «The Importance of Resource Accounting», Social Market Foundation, N°2.

Guzmán, Eugenio. 1993.«Teoría de la Regulación, Grupos de Interés y Burocracia, un Marco para la Discusión». Revista de Ciencia Política, Vol.XV, N°1-2, PUC.

Larraín, Felipe. «El Rol del Estado para el Desarrollo: Reflexiones para el Caso Chileno».

Marcel, Mario. «Modernización de la Gestión Pública en Chile: Orientaciones, Propuestas, y Avances».

Ministerio de Hacienda, 1995. «Modernización de la Gestión Pública». Ediciones Dolmen.

Musgrave, Richard A. 1969. «Teoría de la Hacienda Pública». Madrid, Aguilar.

Pertrei, Humberto. 1998. « Presupuesto y Control: Pautas para la Reforma en América Latina», BID.

Libertad y Desarrollo

Pirie, Madsen. «Blueprint for a Revolution», Adam Smith Institute, 1992.

Osborne, David y Gaebler, Ted. 1994. «La Reinvención del Gobierno». Ediciones Paidós.

Scott, Graham C. 1996. «Government Reform in New Zealand». IMF.

Yáñez, José. «Modernización del Estado: Descentralización de las Finanzas Públicas».

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

LABORAL
HACIA EL PLENO EMPLEO DE LOS TRABAJADORES

Autores:
Huberto Berg M.*
Rosanna Costa C.**

Libertad y Desarrollo

* Abogado, Universidad Católica de Chile. Master in Labor and Industrial Relations, New York Institute of Technology. Profesor universitario y consultor de empresas.
** Ingeniero Comercial, Universidad Católica; investigadora del Programa Economico de Libertad y Desarrollo.

Libertad y Desarrollo

I INTRODUCCION

El presente capítulo contiene, en una primera parte, un diagnóstico del mercado laboral en Chile, limitado al ámbito del sector privado, y en una segunda propuestas sobre políticas públicas. Este diagnóstico no ha escapado al sesgo hacia los temas que están más presentes en la discusión reciente, lo que responde a demandas del mundo político y social más organizado.

La elaboración de un diagnóstico sobre la situación laboral consiste en detectar los principales problemas que se observan actualmente. Sin embargo, un análisis de esta naturaleza requiere estar situado en una perspectiva más global, en la que se reconozca que el mercado mundial es cada día más integrado y competitivo, y que el cambio tecnológico es cada vez más dinámico, lo que exige que las estructuras productivas sean capaces de adaptarse a ellos.

El mundo en su conjunto ha experimentado un proceso de globalización al cual se han ido integrando un número creciente de países motivados por maximizar los beneficios y minimizar los costos en la economía global. Los mayores beneficios económicos se obtienen por el lado de un mejor aprovechamiento de las ventajas comparativas, que permiten un uso más eficiente de los recursos a nivel de los países en su conjunto. Este mayor beneficio para la economía mundial se distribuye entre naciones a través de las transacciones voluntarias entre ellos, mecanismo que permite distribuir las mayores rentas generadas en función del poder negociador de cada una de las partes.

No obstante, es igualmente inherente a esta mayor integración un incremento en la volatilidad dada por la transmisión de los ciclos económicos, tanto los favorables como los adversos, frente a lo cual los países más pequeños y en desarrollo quedan inevitablemente más expuestos.

Dado que la mayor integración es un proceso irreversible, al cual se accedió no sólo por decisiones unilaterales de cada uno de los países, sino también como fruto de las nuevas tecnologías, para estos países no queda más alternativa que disponer de mecanismos que permitan enfrentar estas volatilidades al menor costo.

Ante un incremento en los términos de intercambio, un país pequeño y productor de materias primas esperará un importante efecto ingreso que impulsará un rápido incremento de su demanda, parte de la cual presiona la cuenta corriente, en tanto la otra favorece una expansión de la producción interna de bienes no transables. En esta etapa del ciclo aumentarán las uti-

Libertad y Desarrollo

lidades y las remuneraciones, lo que distribuirá los mayores ingresos provenientes del mayor valor que el resto del mundo asigna a los productos exportados por ese país pequeño.

Por el contrario, frente a una caída en los términos de intercambio cae el ingreso esperado y con ello la demanda. Las utilidades disminuyen y es necesario que las remuneraciones también absorban parte de este efecto; de lo contrario la economía encuentra rápidamente otros mecanismos para trasmitir a todos el efecto de que los productos de exportación sean menos valorados y que el país se empobrezca. Esos otros mecanismos son, puntualmente en este caso, el desempleo, claramente más injusto que una rebaja de todas las remuneraciones, pues en el primer caso el impacto se distribuye entre todos, y en el segundo lo absorben significativamente muy pocos.

Es decir, sin flexibilidad laboral, la economía queda más expuesta a los efectos de los ciclos económicos. Naturalmente, hay otros instrumentos que ayudan a aminorar estos impactos en el mercado laboral, lo que contribuye al mayor bienestar. Una economía sana y con bajo endeudamiento podrá lograr reducir esos efectos con crédito menos caros desde el exterior, financiando mejor esta caída temporal en los ingresos. Un fisco bien comportado en los años previos, podrá enfrentar de mejor forma la caída en sus ingresos y la mayor demanda social. Sin embargo, para un país pequeño el impacto externo tiende a ser mayor, esas condiciones positivas no serán suficientes para neutralizar el impacto externo, y ello demandará mayor flexibilidad en el mercado de los factores productivos.

El capital en esencia se ajusta con bastante fluidez, ya sea vía precio o flujos de entrada y salida de capitales, frente a lo cual las autoridades disponen de escasos instrumentos neutralizadores. Si como contraparte el mercado laboral es rígido, este mismo sufrirá el mayor impacto.

Este proceso, tan evidente en los casos de ciclos económicos adversos, se está produciendo también permanentemente entre sectores productivos y entre empresas, ya sea por cambios tecnológicos o por incrementos en la competitividad de unos en desmedro de otros.

Todo esto significa que las relaciones laborales deben cambiar. El mundo laboral postulado como una relación antagónica entre capital y trabajo sólo lleva a que las energías se centren en un conflicto que va en desmedro de la oportunidad de la empresa de competir en el mercado mundial, y por lo tanto, del empleo de los trabajadores y del aprovechamiento del capital acumulado en el país.

En cambio, el mundo unificado de la empresa que busca aumentar su

Libertad y Desarrollo

competitividad y encuentra la forma armónica de distribuir los mayores ingresos que ello genera entre el capital y el trabajo, tiene mayores posibilidades de éxito. Luego, las leyes laborales hoy deben apuntar a generar incentivos para lograr un proceso de negociación en el cual el trabajo perciba su justo aporte al éxito de la empresa.

En este escenario, las empresas pueden competir en el corto plazo, ofreciendo remuneraciones por debajo de la productividad del empleo; pero en el largo plazo ello será insostenible, pues como resultado sólo reducirá su productividad ya sea porque sus trabajadores se desplazarán a otras alternativas de empleo, ya sea por el creciente desinterés de sus trabajadores en los resultados de la empresa y el mayor clima de conflicto al interior de la misma. Esto es especialmente válido en el caso de trabajadores con menor especialización, para los cuales se espera una mayor elasticidad de demanda.

Por el contrario, un mercado laboral rígido, semejante a la estructura europea, que nace bajo la premisa de que es necesario proteger a los trabajadores en una negociación laboral en la cual se encuentra en desventaja respecto a su empleador, puede en principio generar incrementos en remuneraciones sin afectar significativamente el empleo. Pero este efecto se revierte en el largo plazo por efecto de la mayor elasticidad frente al capital. El mecanismo de ajuste frente a un incremento inicial de remuneraciones por sobre la productividad para los trabajadores con empleo en ese momento, reduce la productividad total en la empresa, desalienta la inversión y con ello las nuevas contrataciones de mano de obra, y el efecto se amplifica con un aumento en la sustitución de trabajo por capital.

Libertad y Desarrollo

II DIAGNOSTICO

El mercado laboral chileno experimentó un cambio profundo en los años ochenta, que comprendió desde la descentralización de las negociaciones laborales, ubicándolas en el ámbito de la empresa, a una significativa reducción de los costos del despido. Un tercer cambio consistió en la transformación de la seguridad social desde un sistema de reparto a uno de ahorro individual, que además de reducir los costos de la seguridad social buscaba acercar su pago al de un servicio y no al de un impuesto más al trabajo.

La descentralización de las relaciones laborales es compatible con la visión de empresa que busca ser competitiva, lo que redunda en beneficios disponibles para ser distribuidos entre el factor trabajo y el capital. La mayor flexibilidad en las negociaciones favorece una mayor flexibilidad en las remuneraciones para ajustarse a los beneficios a ser distribuidos en cada momento sin tener que recurrir al despido. Y si la situación llega a ser más compleja para la empresa y se requiere ajustar su tamaño recurriendo al despido, el menor costo del despido permite realizar este ajuste con menores costos, y por lo tanto aumenta su probabilidad de subsistir y minimiza los efectos en términos del número de empleos a reducir.

Finalmente, la reforma previsional permite reducir el componente de impuesto visualizado por los trabajadores, por un servicio más fácil de percibir, acercando así la percepción entre lo que le cuesta la planilla laboral a la empresa, y lo que efectivamente recibe el trabajador.

Estas modificaciones realizadas a la ley laboral chilena tuvieron por efecto una total transformación del mercado del trabajo y de sus relaciones, entre las cuales destaca la significativa reducción en la tasa de desempleo, lo que ha sido foco de atención de una serie de estudios empíricos. No obstante, la simultaneidad de estas transformaciones dificulta la posibilidad de analizar los efectos de cada una de ellas individualmente.

En el trabajo de Edwards y Edwards (2000) se concluye que las reformas al mercado laboral introducidas en el período 1973-89 contribuyeron a reducir los niveles de desempleo en Chile. El estudio trata de aislar los efectos de las reformas, diferenciando entre aquellas que contribuyeron a reducir los costos del despido, la reforma a la seguridad social y la descentralización de la negociación colectiva. Los ejercicios de simulación dimensionan el efecto de la reforma de la seguridad social en una reducción en la tasa de desempleo natural entre 1 y 1,5 puntos porcentuales. A su vez, tanto la persistencia del desempleo, como la tasa natural de desempleo se relacionan en forma importante con la descentralización de la negociación a nivel de empresa.

Libertad y Desarrollo

1. COSTOS DEL DESPIDO

La legislación chilena impone costos marginales a la decisión del despido de un trabajador, que son de tres tipos:

a) La obligación de un mes de aviso previo de parte del empleador

Cuadro N° 1

	Variación real remuneraciones Cortázar	variación empleo total país INE	Coeymans	var. Gran Stgo U.deChile	Tasa Desempleo observ.	corregida	Product.Media
60-64			1,8%	2,6%	6,98	6,98	
65-69			1,8%	3,7%	4,98	4,98	
70-74	-6,3%		0,5%	1,7%	5,80	5,80	0,6%
75-79	7,8%	2,7%	1,5%	2,9%	14,80	18,94	0,9%
80-84	1,4%	2,5%	1,8%	2,2%	15,48	21,06	-1,1%
85-89	1,2%	6,2%	5,2%	5,7%	10,56	11,80	1,5%
90-94	4,3%	3,0%	3,0%	4,0%	7,39	7,39	4,3%
95-97(99)	3,8%	0,9%	1,5%	1,5%	6,58	6,58	6,8

Fuente: Las remuneraciones corresponden a la serie del INE deflactada por IPC corregido de Cortázar y Marshall (Cortázar 1997). Para el empleo se consideran alternativamente las series del INE, la de J.E. Coeymans (Coloma 2000) y la de la Universidad de Chile para el Gran Santiago. La tasa de desempleo se obtiene directamente del INE y se corrige por los programas públicos de empleo de acuerdo a la metodología de Jadresic 1996. La productividad media se obtiene de la relación entre el empleo de Coeymans y el producto de Cuentas Nacionales (Coloma 2000).

En el cuadro se puede ver como a partir de 1966, con la aprobación de la ley de inamovilidad laboral se observan escasas tasas de creación de empleo. Por su parte, las tasas de desempleo observadas esconden un alto nivel de subempleo de baja productividad. Posteriormente, en la primera parte de los setenta se puede verificar el efecto de la situación macroeconómica, reflejada claramente en la productividad media, y las altas tasas de inflación, como consecuencia de lo cual se verifican caídas en las remuneraciones reales y en la generación de empleo. En la segunda parte de los setenta y la primera mitad de los ochenta las altas tasas de desempleo son un claro reflejo de las crisis de 1974 y 1982, así como también del cambio estructural en el sector productivo. Ayudaron a este nivel de desempleo la fuerte rigidez que mantenían las remuneraciones reales. En la segunda mitad de los ochenta se observa el efecto en el desempleo de la mayor flexibilidad laboral, pese a que el incremento en las remuneraciones reales no fue sustancialmente menor a la productividad media. Posteriormente, con el incremento en la productividad crecen las remuneraciones en forma significativa y el desempleo continúa reduciéndose. Claramente, la productividad se traspasó crecientemente a remuneraciones en la medida que se reducía el desempleo. Es interesante, sin embargo, observar la progresiva disminución en la tasa de crecimiento del empleo, que si bien se puede explicar en la primera mitad de los noventa por efecto del término en la capacidad instalada, en la segunda mitad de los noventa requiere otro tipo de explicaciones adicionales.

Libertad y Desarrollo

respecto de la decisión de despido, o alternativamente el pago de un mes de desafuero. La naturaleza de esta norma obedece a la existencia de un problema de asimetría de información, pues el empleador conoce de la decisión con anticipación al trabajador, pudiendo ajustar sus necesidades productivas a la decisión del despido, mientras que el trabajador no dispone de esa información. Dada la naturaleza de esta obligación, se define la obligatoriedad de este pago cualquiera sea la causal del despido.

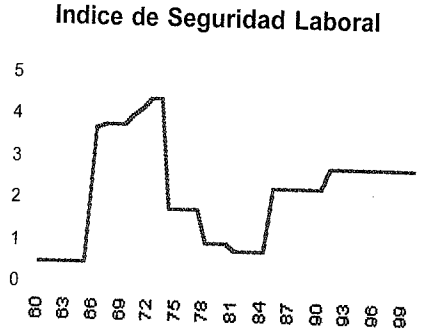
b) El pago de una indemnización por años de servicio, y fracción superior a seis meses, con tope de once remuneraciones. Este costo está presente en la mayoría de las legislaciones de países latinoamericanos y europeos. Las indemnizaciones por años de servicio han estado presentes en la legislación desde el año 1966, con la denominada ley de inamovilidad laboral, que obligaba a un pago sin tope de meses de remuneración. En 1980, el conocido Plan Laboral establece un tope de 5 remuneraciones, elevándose a 11 remuneraciones con la reforma de 1991. El incremento del tope se fundamentó en la necesidad de dar mayor estabilidad de ingresos para un trabajador que enfrenta el evento del desempleo, la cual, por establecerse en función de la estabilidad anterior, favorece a trabajadores con estabilidad laboral previa y por tanto no incentiva una excesiva rotación laboral.

c) Rigideces laborales que impiden la mejor administración del proceso productivo afectan igualmente a la productividad del trabajo. El modelo legal chileno llega pues a casos extremos, estableciéndose un contrato tipo obligatorio que está lejos de ser un marco de protección a partir del cual las partes puedan llegar a acuerdos diferentes con compensaciones que favorezcan a ambas. Se parte de la base que en estos acuerdos sólo obtiene beneficios el empleador, desconociéndose que en la medida que se establezcan espacios para aumentar la productividad se generan espacios para incrementar remuneraciones y para incrementar las oportunidades de empleo. Algunos ejemplos de ello son las disposiciones relativas a jornadas laborales y las rigideces en los horarios. Se puede señalar que no sólo se establecen máximos de horas trabajadas diarias y semanales, sino que se llega al extremo de que para modificar estos horarios se requieren avisos con un mes de anticipación. Como consecuencia de ello, por ejemplo, ante los cortes de energía ocurridos en 1999, avisados con pocas horas de anticipación, fue imposible para las empresas de acuerdo a la ley reorganizar los horarios de trabajo. Este tipo de costos es, sin embargo, más difícil de cuantificar, lo que impide una buena evaluación comparativa entre países. Con todo, el modelo laboral chileno en este aspecto es bastante más esquematizado que otras legislaciones comparadas.

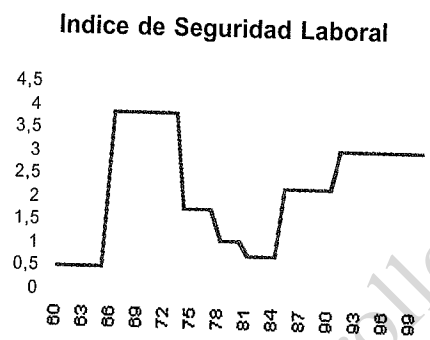
Libertad y Desarrollo

Gráfico Nº 1
Medición de los Costos Laborales

Edwards 2000



Pagés (1999)



En el gráfico se muestran los costos laborales medidos de acuerdo a la metodología desarrollada por Pagés y Márquez (1998), revisados posteriormente en Pagés y Montegro (1999) y en Edwards y Edwards (2000). Lo que se mide son los costos del despido definidos en meses de remuneración, que incluye el mes de desahucio más la indemnización por años de servicio ponderada por la probabilidad de pago de la misma. Ello permite incorporar una medida cuantificable de la evolución de las causales de despido que dan origen al pago de indemnizaciones, así como la evolución en el tiempo de los criterios históricos en los fallos de esta naturaleza.

Esta evolución de los costos es parcial en la medida que no incorpora otros efectos como la posibilidad de establecer contratos alternativos, el tamaño relativo del mercado informal, que pueden incorporarse a través de un perfeccionamiento en la medida de la probabilidad de pago de las indemnizaciones. Naturalmente, esta medición asume otros elementos constantes, supuesto que en algunos casos no es real. A pesar de sus limitaciones, permite observar la evolución en el tiempo de esta variable, y en particular en este caso se puede observar que tras un esfuerzo por reducir estos costos a principios de los ochenta significativamente, parte importante se ha revertido en los años posteriores.

La permanente demanda por nuevas iniciativas en la línea de incrementar los costos de la contratación de mano de obra y para impedir el despido son propias del sector de trabajadores con empleo formal quienes ven en ella una oportunidad de obtener una renta. El costo, sin embargo, se traspasa a los trabajadores del sector informal o a los desempleados, quienes reducen la probabilidad de encontrar empleo formal. Hay en este pro-

Libertad y Desarrollo

ceso un efecto de asimetría de información y de mayores costos de organización de parte de los trabajadores perjudicados que requiere atención del Estado. Sin embargo, y dado el funcionamiento del mercado político, la acción de este tiende a favorecer a las presiones de los grupos organizados en perjuicio de quienes debieran ser su eje de atención.

En el caso de Chile tales posturas se ven reforzadas por la percepción generalizada de que tras las reformas antes comentadas, Chile disponía de un mercado laboral excesivamente flexible y con escasos costos laborales, lo que se traducía en una excesiva desprotección del trabajador, percepción que no tiene respaldo en la evidencia empírica. En efecto, las mediciones comparativas que se han realizado en estudios posteriores muestran que en nuestro país los costos del despido son equivalentes a los de países europeos con mercados rígidos. (Ver cuadro N° 2).

El mayor efecto de la reforma de los noventa es el resultado conjunto del incremento en el tope de las indemnizaciones con la eliminación del desahucio como causal para poner término al contrato de trabajo y la reincorporación de las necesidades de las empresas como causal de despido justificado. Otro efecto relevante del cambio en la ley se refiere a la eliminación de la disposición que consideraba que transcurridos los 60 días de duración legal de la huelga, los trabajadores que se mantenían en ella se tomaban como voluntariamente renunciados. Es decir, desde entonces, los trabajadores en huelga legal por más de 60 días, de ser despedidos pasaron a tener derecho a las indemnizaciones, aspecto sobre el que se volverá más adelante.

En teoría, un mayor costo del despido en el corto plazo tiene consecuencias negativas en la contratación de mano de obra en el sector formal. Tiene sin embargo un efecto adicional en cuanto lleva a discriminar entre trabajadores, pues al momento de reducir empleo es menos costoso despedir a trabajadores con menor antiguedad, esto es los más jóvenes, independientemente de sus méritos[1].

Estos efectos pueden amortiguarse en la medida que tales costos son traspasados al trabajador a través de una reducción en las remuneraciones, lo que no se puede concretar en la medida que normativas como el salario mínimo lo impidan. En este caso nuevamente se produce un efecto diferenciado, en perjuicio esta vez de los trabajos menos especializados.

La contraparte de este efecto amortiguador es un castigo en las remuneraciones líquidas de los trabajadores, el cual se ve exacerbado por el efecto multiplicador que tiene un aumento de la remuneración en los pagos de las indemnizaciones que se calculan para todos los años acumulados en la empresa sobre la base de la última remuneración. Esta reducción en las re-

Libertad y Desarrollo

Cuadro N° 2
Indice de Seguridad Laboral
(América Latina, el Caribe y OECD. Fines de los 90)

Ranking	País	Indice (Remuneraciones mensuales)	% remuneración anual
1	Estados Unidos	0.000	0.000
2	Nueva Zelanda	0.221	1.844
3	Australia	0.443	3.696
4	Canadá	0.553	4.610
5	Noruega	0.912	7.599
6	Alemania	1.140	9.498
7	Francia	1.143	9.526
8	Polonia	1.219	10.160
9	Suiza	1.247	10.395
10	Reino Unido	1.457	12.144
11	Bélgica	1.729	14.407
12	Austria	1.784	14.864
13	Brasil	1.785	14.871
14	Grecia	1.804	15.034
15	Guyana	1.890	15.750
16	Jamaica	1.920	16.003
17	Paraguay	2.168	18.068
18	Uruguay	2.232	18.599
19	Trinidad & Tobago	2.548	21.230
20	Nicaragua	2.563	21.358
21	Panamá	2.718	22.652
22	Rep. Dominicana	2.814	23.454
24	Argentina	2.977	24.808
25	Costa Rica	3.121	26.005
26	México	3.126	26.050
27	El Salvador	3.134	26.116
28	España	3.156	26.300
29	**Chile**	**3.380**	**28.164**
30	Colombia	3.493	29.108
31	Honduras	3.530	29.418
32	Perú	3.796	31.632
33	Turquía	3.973	33.110
34	Ecuador	4.035	33.621
35	Portugal	4.166	34.720
36	Bolivia	4.756	39.637

Fuente: Heckman y Pagés 2000.

Libertad y Desarrollo

muneraciones, a su vez, puede afectar negativamente la oferta de trabajo, lo que reduce el impacto negativo de la medida sobre la tasa de desempleo.

En el largo plazo se produce otra alteración en las decisiones de mercado como consecuencia de este mayor costo, en la medida que se incorporan tecnologías más intensivas en capital. [2 y 3]

Precisamente uno de los aspectos que requiere ser atendido en el mercado laboral chileno es la persistencia de tasas de desempleo extremadamente altas en los jóvenes, las mujeres y los trabajadores en general de los quintiles de más bajos ingresos. [4]

Cuadro N° 3
Tasas de Desempleo por sexo, edad y quintiles de ingreso

casen 96	**quintil I**	**quintil II**	**quintil III**	**quintil IV**	**quintil V**	**total**
hombre	12,4%	5,4%	3,9%	2,0%	1,4%	4,9%
mujer	26,1%	10,8%	6,9%	4,3%	1,7%	7,6%
total	15,6%	7,0%	4,9%	2,9%	1,5%	5,8%
casen 98						
hombre	24,4%	9,3%	6,4%	4,2%	2,3%	9,1%
mujer	36,2%	15,1%	9,8%	6,6%	3,5%	11,7%
total	27,7%	11,2%	7,6%	5,1%	2,8%	10,0%

casen 96	**quintil I**	**quintil II**	**quintil III**	**quintil IV**	**quintil V**	**total**
15 a 29 años	23,2%	10,9%	8,6%	5,6%	3,5%	10,0%
30 a 44	12,6%	4,4%	3,1%	1,7%	1,0%	4,3%
45 a 64	10,1%	5,5%	2,4%	1,2%	0,7%	3,1%
65 y más	12,0%	9,4%	3,9%	3,6%	1,6%	4,6%
total	15,6%	7,0%	4,9%	2,9%	1,5%	5,8%
casen 98						
15 a 29	39,3%	18,0%	12,6%	9,5%	7,4%	16,7%
30 a 44	21,8%	6,9%	5,7%	3,7%	1,6%	7,6%
45 a 64	22,8%	9,1%	4,4%	2,5%	1,0%	6,2%
65 y más	24,7%	8,2%	3,7%	3,5%	2,0%	5,7%
total	27,7%	11,2%	7,6%	5,1%	2,8%	10,0%

Libertad y Desarrollo

Es importante, por lo tanto, aprovechar la oportunidad de legislar sobre el seguro de desempleo, de manera de alcanzar el propósito de la estabilidad de ingresos de los trabajadores que pierden su empleo, sustituyendo el sistema de indemnizaciones vigentes por uno que cubra a mayor número

de trabajadores sin incrementar los costos totales del sistema de seguridad laboral. Al hacerlo se debe tener presente la importancia de implementar fórmulas independientes de la antiguedad del trabajador, así como estudiar la alternativa de excluir a los trabajadores de menor edad, e irlos incorporándolos al sistema en la medida que acumulan experiencia laboral.

2. NEGOCIACION COLECTIVA

Otro objetivo de la nueva ley fue reducir el alto grado de conflictividad laboral alcanzado hacia fines de la década de los sesenta y principios de los setenta, con el alto costo social que ello involucraba, para lo cual se requería un cambio muy importante en el concepto de la relación laboral. Se requería dejar atrás el tradicional enfoque de trabajadores contra empresarios por uno en el cual ambas partes se beneficiaran con el incremento de la productividad. Para ello era necesario lograr un mecanismo que tuviera los incentivos correctos y llevara a que los aumentos de productividad se tradujeran en incrementos de remuneraciones.

En el nuevo esquema laboral si el empresario ofrece remuneraciones por debajo de la productividad de cada trabajador, ellos tienen derecho a demostrarle el valor de su trabajo mediante una huelga. Si el empleador logra reemplazar a sus trabajadores a un costo inferior al de la petición remuneracional, sin sacrificar ingresos en la venta de sus productos, entonces el empleador está en la razón, pues hay trabajadores con igual competencia desocupados o empleados a salarios inferiores que buscan esta oportunidad. De lo contrario, asume el costo de la huelga y/o de la pérdida de sus trabajadores. Por esta vía, el modelo protege tanto a los «insiders» como a los «outsiders». La huelga es una instancia para llevar a que las posturas se acerquen al valor de mercado. La solución permite que la empresa siga siendo competitiva en el mercado, y no se pierdan empleos, y garantiza a los trabajadores un mecanismo que fuerce al empleador a pagar lo que corresponde. En este marco, la principal defensa del trabajador es disponer de empleos alternativos.

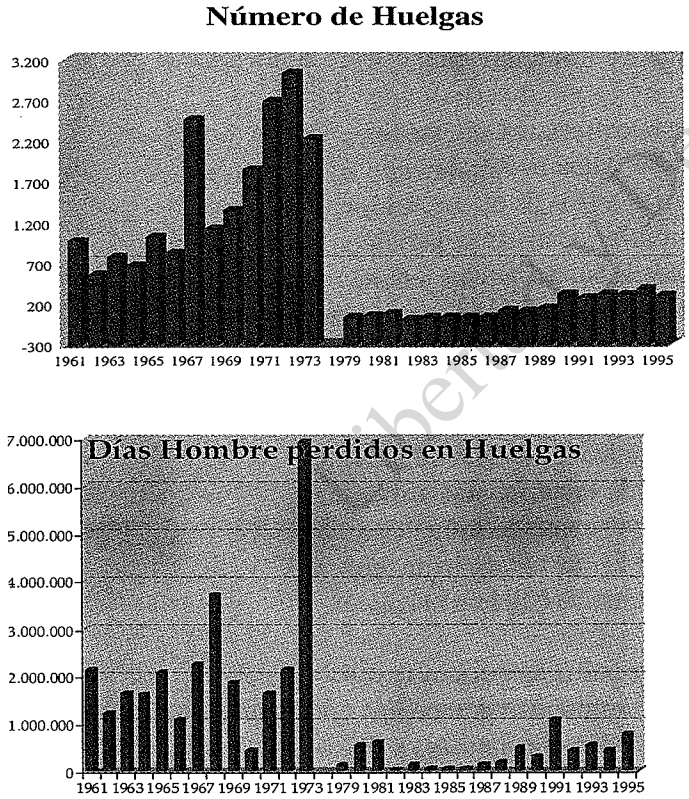
Los elementos esenciales de este enfoque son que la negociación se realice en la empresa, de manera que la remuneración refleje la productividad del trabajo en esa empresa, la libertad sindical, el derecho a huelga y el derecho al reemplazo de los trabajadores en huelga. En la oportunidad se define el derecho a huelga con un límite de 60 días, tras los cuales si no hay retorno al trabajo se asume una renuncia voluntaria de los trabajadores en

Libertad y Desarrollo

huelga. Se trató de establecer en la ley un período considerado prudencial para que las partes comprobaran la validez de la oferta pero acotando el costo para la sociedad que involucraba este paro.

Como se señaló, en 1991 se elimina este plazo de 60 días, con lo cual se incrementa considerablemente el costo de la huelga, pues el no retorno de los trabajadores a la empresa no involucra su renuncia, y por tanto deben ser despedidos con la obligación del correspondiente pago de indemnizaciones por años de servicio. Adicionalmente se incrementa el tope de estas indemnizaciones desde 5 remuneraciones a once.

Grafico N° 2



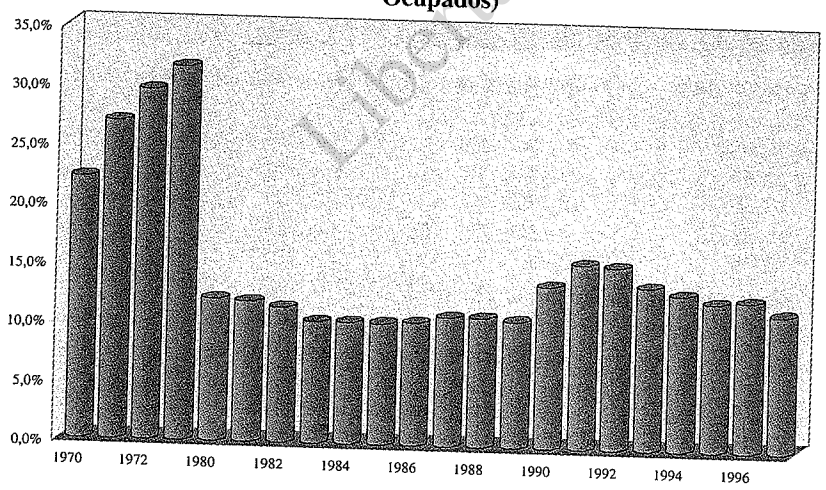
Fuente: A. Amstrong y Dirección del Trabajo

Como se puede observar en el gráfico Nº 2, tanto el número de huelgas como los días hombre perdidos en huelga cada año se redujeron considerablemente tras un crecimiento permanente durante la década de los sesenta y los primeros años de la década de los setenta. Con posterioridad a 1991 experimentan nueva alza.

Un efecto que se relaciona con el cambio en la negociación colectiva ha sido una reducción en la conflictividad laboral. Ello, sumado a los sistemáticos incrementos en las remuneraciones como consecuencia del desarrollo económico de los años recientes, se ha traducido en un desincentivo a la tasa de afiliación sindical (ver gráfico Nº 3), cuando se la compara con el período 1970-73. Esta tasa se reduce desde un nivel de 35% en el período 1970-73 a niveles de 8% en el período 1985-89, y nuevamente se eleva a niveles de 15% entre 1995 y 1996, y de 12% en los años siguientes. La afiliación a sindicatos en Chile no es significativamente inferior a la de Estados Unidos que en 1994 alcanzaba un 16%, aunque sí bastante inferior a la de sistemas con mecanismos de negociación más centralizados como algunos países europeos. (Fenómeno universal parece ser la caída de las tasas de afiliación sindical, que pasa desde 53% a 40% entre 1980 y 1994 en un grupo de países europeos, o desde un 22% en 1980 a un 16% en 1994 en Estados Unidos) [5].

Gráfico Nº 3

(Trabajadores Sindicalizados / Trabajadores Ocupados)



Fuente: Dirección del Trabajo

Libertad y Desarrollo

Sin embargo, dado que el 70% del empleo se concentra en la micro y pequeña empresa, hay una masa de trabajadores que por pertenecer a empresas pequeñas observa una relación laboral más personalizada. Influyen también las limitaciones legales para constituir sindicatos ya que en muchos casos no alcanzan los quórums necesarios. La tasa de afiliación corregida por este factor es del orden del 37%. La restricción legal a la sindicalización y a la negociacion colectiva tiene que ver con la diferente relación que se da en empresas más pequeñas, en las cuales se conoce directamente el aporte de cada trabajador, en razón de lo cual no se justifica introducir costos de transacción de esta naturaleza. No obstante, en estos casos se contempla un procedimiento de convenio colectivo no reglado entre las partes.

Lo interesante es que conjuntamente con reducir el costo social de los acuerdos laborales en el país se observan altas tasas de crecimiento del empleo, y reajustes de remuneraciones compatibles con los incrementos en productividad. La productividad media del trabajo en el período 1992-96 fue de 4,5% de acuerdo con el Informe de Productividad del primer trimestre de 1997, y las remuneraciones presentan una variación acorde con ella. [6]

Un estudio de la competitividad en el sector manufacturero de Tokman y Martínez (1999) concluye que entre 1990 y 1995 la variación del costo laboral en Chile supera al incremento de la productividad en igual período (ver cuadro Nº 4).

Cuadro Nº 4
Evolución de la Competitividad Laboral
(Sector Manufacturero, 1990-1995)

	∂% costo laboral	Productividad	Competitividad
A.- Costos laborales deflactados por IPC			
Argentina	-2,0%	8,0%	10,2%
Brasil	2,9%	6,4%	3,4%
Chile	4,3%	3,6%	-0,7%
México	1,2%	6,1%	4,8%
Perú	5,1%	5,7%	0,6%
B.- Costos laborales deflactados por IPM			
Argentina	8,7%	8,0%	-0,6%
Brasil	12,5%	6,4%	-5,4%
Chile	6,9%	3,6%	-3,1%
México	4,3%	6,1%	1,7%
Perú	17,2%	5,7%	-9,8%

Elaboración de la OIT .-Fuente: Tokman y Martínez (1999):

Las transformaciones señaladas han logrado cambiar el escenario conflictivo del período pre-reforma según lo confirma una encuesta levantada entre marzo y mayo de 1998 para empresas con más de 5 trabajadores, entre las regiones V y X. La encuesta fue desarrollada por la Dirección del Trabajo con la colaboración del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile. (ver cuadro Nº 5.)

Los resultados de esta encuesta confirman experiencias preliminares de este tipo realizadas por la propia Dirección del Trabajo[7], y una previa realizada por Huberto Berg[8] a nivel industrial. El ambiente laboral reflejado en estas encuestas no permite sostener que el mundo laboral chileno esconda una supremacía del empleador en desmedro del trabajador, bajo el amparo de la ley, sino por el contrario, señala que se ha logrado compatibilizar los intereses de las partes en un ambiente más armónico que bajo marcos laborales anteriores.

Como se puede apreciar en el cuadro, los trabajadores opinan en un 60% que las relaciones laborales son colaborativas o muy colaborativas, y otro 25% señala que no son ni colaborativas ni conflictivas. Por su parte, los empleadores en un 52% opinan que los sindicatos ayudan a las relaciones laborales, y para cerca de un 20% adicional son indiferentes, lo que no favorece la hipótesis de la existencia de una postura antisindical. Esto se confirma más claramente al consignar la opinión de los trabajadores sindicalizados respecto de la actitud de la empresa frente a los sindicatos. Del total, un 64% de los trabajadores sindicalizados opina que la empresa facilita el funcionamiento de los sindicatos, y otro 24% opina que no los facilita ni los dificulta. Y al momento de preguntar por el nivel de cumplimiento de los compromisos, los trabajadores en promedio opinan en un 64% que se cumplen totalmente, en tanto un 30% piensa que se cumplen parcialmente. Lo más interesante es que las empresas mejor evaluadas son las más pequeñas.

Libertad y Desarrollo

3. CAPACITACION

En Chile aproximadamente un 9% de la fuerza laboral recibe capacitación, porcentaje muy inferior al 36% que lo hace en Estados Unidos o al 25% de países como Suecia, aunque se sitúa a niveles razonables cuando se le compara con países como Alemania, Francia e Inglaterra[9].

Nuestro sistema de capacitación es reconocido internacionalmente como un sistema en general bien diseñado. Sin embargo, sus resultados

Cuadro N° 5A
Percepción Respecto de las Relaciones Laborales

Opinión de los Trabajadores sobre las relaciones laborales	
bastante conflictivas	1,0%
más bien conflictivas	4,0%
ni favorables ni conflictivas	25,0%
colaborativas	51,0%
muy colaborativas	19,0%
Opinión de los Empleadores sobre la institución sindical	
ayudan a las relaciones laborales	51,9%
dificultan las relaciones laborales	26,0%
los sindicatos son indiferentes	19,3%
Actitud de la Empresa frente al Sindicato	
ENCLA: trabajadores sindicalizados	
pone dificultades	12,0%
ni dificulta ni facilita	24,0%
da facilidades para su funcionamiento	64,0%

Cuadro N° 5B
Opinión de los trabajadores sobre el cumplimiento de compromisos
ENCLA: trabajadores

	Micro Empresa	Pequeña Empresa	Mediana Empresa	Gran Empresa	Total
cumple totalmente	70,5%	63,1%	60,9%	59,2%	64,0%
cumple parcialmente	26,7%	32,1%	31,7%	27,7%	30,0%
cumple frente a presión	1,9%	3,3%	6,9%	11,5%	4,8%
no cumple	0,6%	1,5%	0,5%	1,6%	1,1%
Otro	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%

Fuente: ENCLA 98

Libertad y Desarrollo

están limitados por los escasos logros del sistema educacional. Por otra parte, la experiencia internacional destaca que los programas con incentivos tributarios tienen impacto positivo en la demanda y teóricamente en la eficiencia productiva, aun cuando presentan problemas para cubrir el sector de la pequeña y mediana empresa. La capacitación financiada con el descuento tributario del 1% de la planilla de remuneraciones representa el

67,5% de los recursos que el SENCE registra como destinados a capacitación, y el 91% del total de personas capacitadas, no obstante su nivel de subutilización[10].

El sistema de descuento tributario está disponible para trabajadores con empleo, y por lo tanto se excluye a desempleados de escasos recursos. Por ejemplo, si hay una conversión laboral producto de la pérdida de importancia relativa de un sector de la economía, hay trabajadores que pierden su empleo y requieren capacitarse para adquirir otras habilidades, para lo cual este sistema no es útil. Tampoco lo es para enfrentar el tema de la capacitación de los jóvenes que salen de la enseñanza media y no logran insertarse en el mundo laboral.

Para estos casos, el SENCE licita cursos y otorga subsidios con recursos propios. Ellos se destinan al programa general de becas o a programas específicos orientados a la micro y pequeña empresa, a las mujeres jefas de hogar y a los jóvenes. Existe una serie de estudios de evaluación de algunos de estos programas, la mayoría de los cuales tienen resultados relativamente pobres. Su principal valor radica en que se orientan a sectores de escasos recursos o marginados del sector laboral, quienes en ciertos casos aumentan en algún grado su incorporación al mercado del trabajo o en las remuneraciones, pero que mayoritariamente se valoran en términos de los incrementos de la autoestima de los beneficiarios. De la relación entre beneficiarios y recursos del programa de descuento tributario se deduce el mayor costo promedio para el Estado de los cursos del SENCE.

El sistema de capacitación vía descuentos tributarios ha experimentado una serie de modificaciones en el tiempo orientados a focalizar los recursos en trabajadores más pobres y a permitir la capacitación en empresas pequeñas para las cuales el monto del descuento es escaso. Entre ellas se puede mencionar el establecimiento de tres tramos de remuneraciones de acuerdo con los cuales el programa permite financiar porcentajes decrecientes del valor de los cursos en la medida que el beneficiario alcanza mayores remuneraciones, y permitir establecer fondos con los recursos no utilizados que favorecen acuerdos entre pequeñas empresas para rotar los beneficiarios entre ellas. Sin embargo, el sistema sigue siendo costoso para las pequeñas empresas dado que los recursos se descuentan al final del período, lo cual representa costos de caja que muchas de ellas no pueden asumir.

Otro de los factores que se perciben como problemas pendientes del sistema son el valor tope de los cursos, y el carecer de un mecanismo de acreditación de los mismos. De hecho, si bien los Centros de Formación

Libertad y Desarrollo

Técnica pueden dictar cursos para el SENCE, estos cursos son especiales, y no los que se ofrecen abiertamente en el sistema educacional, sin que se entreguen títulos o certificados que acrediten su realización y tampoco el rendimiento alcanzado.

Adicionalmente se destaca que si bien estos cursos tienen financiamiento estatal, parte de los costos los asume el empleador, y en la medida que la capacitación sea menos específica a la empresa subsiste el riesgo de capacitar para un tercero, desincentivando el financiamiento de estas capacitaciones.

El sistema debe también perfeccionarse por la vía de modificar el rol del SENCE, quien no debiera calificar qué cursos son capacitación y cuáles no. Si bien existe libertad para inscribirse como capacitador en un registro, en la práctica esto se traduce en que los cursos registrados deben presentar sus curriculum y avisar los cambios de los mismos, a pesar que existen cursos disponibles para fines diferentes al 1% que los realizan las personas para su propio perfeccionamiento. Las normas existentes respecto del valor tope de los cursos pueden aprovecharse para diseñar programas ad-hoc, distintos a los curriculum ordinarios. Es necesario por lo tanto revisar el rol del SENCE y buscar la mejor forma de fiscalizar el uso de recursos públicos, pues se trata de descuentos tributarios, sin que ello afecte las decisiones de capacitación.

Y también en relación al rol del SENCE, esta vez enfocado en la capacitación de los jóvenes, la realidad del desempleo juvenil amerita también un cambio de enfoque. Lo que verdaderamente necesitan los jóvenes desempleados es insertarse en el mundo laboral, para lo cual debiera incentivarse su contratación sin restringir el programa de aprendices sólo por el temor de transformarlo en un subsidio a la mano de obra. Para ello se deben reducir costos como el requerimiento de un instructor y un programa de capacitación, pues un joven insertado laboralmente pasa a tener la opción de una capacitación rentable, desde la propia empresa.

4. CONSIDERACIONES GENERALES

Pese a los profundos cambios experimentados por el mercado laboral a partir de los ochenta, y más allá de las modificaciones realizadas en la década anterior, las reformas se realizaron en el contexto de mercados estrictamente regulados con normas y beneficios de carácter irrenunciable. Este marco dista sustancialmente del que se establece en países como Esta-

Libertad y Desarrollo

dos Unidos o Nueva Zelanda donde los contratos laborales son acuerdos entre las partes, y la regulación es la estrictamente necesaria.

Es así como la definición de horas de trabajo, o de forma de remuneraciones y gratificaciones es básicamente la establecida en la ley. De manera que se ha configurado básicamente un contrato legal tipo que establece beneficios promedios para los trabajadores, la mayoría de las veces evaluados pensando en empresas grandes o medianas, desconociendo la realidad de las micro y pequeñas empresas. El riesgo de establecer promedios altos en países en desarrollo consiste en que ello incentiva el empleo informal con la consecuente desprotección para los trabajadores de más bajos ingresos, a quienes como contrasentido la legislación busca proteger.

Finalmente, es importante señalar que los resultados del mercado laboral en términos de generación de empleo no se limitan al marco legal del propio mercado, sino que abarca las políticas macroeconómicas en general y las tributarias en particular. De tal forma que sistemas tributarios más orientados a impuestos al consumo, que a impuestos al trabajo y al capital favorecen la creación de empleos.

Es necesario observar con atención la pérdida de dinamismo en la creación de empleo en la segunda mitad de la década de los noventa, y al hacerlo es probable que existan explicaciones tanto en el contexto microeconómico del mercado laboral así como también en el ámbito macro.

III POLITICAS

Uno de los aspectos más preocupantes del desarrollo del entorno laboral en Chile es la permanente presión de legislar en beneficio de los trabajadores con empleo («insiders») sin la suficiente perspectiva para detectar que se mantienen altos niveles de desempleo en los quintiles de más bajos ingresos y especialmente en las mujeres y en los jóvenes (cuadro Nº 3). Con esta perspectiva de parte del legislador es probable que se acentúen los costos de generar nuevos empleos en circunstancias que la dinámica generadora de estos parece mostrar un cierto retroceso en los años más recientes -aspecto que requiere de estudios más específicos-, y que se espera un crecimiento en la participación laboral de la mujer, lo que haría más dinámico el comportamiento futuro de la oferta de trabajo (cuadro Nº 1).

Como lo muestra la literatura y la evidencia anteriormente expuesta, este camino de solución va en perjuicio de los sectores que hoy requieren la

Libertad y Desarrollo

atención de las políticas públicas. Por su parte, la ciencia política nos dirá que precisamente estos trabajadores son los que tienen menor capacidad de influir en el diseño de políticas que les favorezcan, lo que explica su permanente postergación en la propuesta de medidas en su beneficio, la mayor parte de las cuales debiera enfocarse en la promoción de una mayor demanda por trabajo y en la capacitación dentro de la empresa.

De igual manera es importante tener presente al diseñar propuestas, que en mercados crecientemente globalizados la demanda por productos finales es cada vez más elásica, lo que redunda en una mayor elasticidad de la demanda por trabajo, y una mayor elasticidad en el largo plazo entre trabajo y capital. En estas circunstancias, los incrementos en los costos afectan más la contratación con elasticidades más bajas y favorecen la informalidad.

En el perfeccionamiento a la legislación laboral se debiera insistir en encauzar el sistema por la vía de los incentivos que conlleven a una relación armónica al interior de la empresa, transparente y beneficiosa para todos. En el contexto globalizado mundial que hoy enfrentamos es de enorme importancia tener presente que en las negociaciones laborales no pueden haber ganadores y perdedores, pues en ese caso todos terminan perdiendo. Si el trabajador presiona por una remuneración por sobre la productividad la empresa pierde competitividad en el mercado, que sobrellevará sustituyendo trabajo por capital y con menores espacios para incrementos de remuneraciones futuros. Por el contrario, si la remuneración es inferior, la productividad caerá en el futuro, ya sea por un menor rendimiento de los propios trabajadores, o porque los mejores trabajadores se cambiaron de empleo, nuevamente en perjuicio de la empresa en el largo plazo.

En un mercado moderno, la legislación es un instrumento para que las negociaciones laborales sean entre partes con igual capacidad negociadora, y le reconozca a ellas su capacidad de alcanzar acuerdos en beneficio mutuo. En la medida que no existe un contexto conflictivo que esté impidiendo su desarrollo, y que se observan incrementos de remuneraciones perfectamente consistentes con la capacidad productiva que ha mostrado la economía, los resultados de la legislación son objetables en cuanto se mantienen tasas de desempleo altas en algunos sectores de la población. La evidencia empírica nos enseña que existen normas vigentes que ayudan a explicar este resultado y que es necesario modificarlas.

Una grave falencia de nuestro sistema es la desprotección legal que resulta cuando el aparato judicial en que se sustenta no es suficientemente

Libertad y Desarrollo

ágil. Está probado que cuando las sanciones son lentas, el único beneficiado es quien no cumple la ley, y ello no puede resolverse con más leyes. Luego, una de las urgencias de nuestro sistema es la modernización de los tribunales laborales. Una segunda urgencia es recuperar la elasticidad entre la creación de empleo y el crecimiento del producto. La tercera es la inserción laboral de los jóvenes y la eliminación de normas que desfavorecen su contratación y su participación laboral, así como el nivel de empleos ofrecidos a las mujeres, y en especial las de escasos recursos.

1. DERECHOS IRRENUNCIABLES Y ACUERDOS VOLUNTARIOS

En este escenario es necesario acordar sistemas contractuales que permitan los ajustes a los cambios tecnológicos sin desproteger al trabajador. Un enfoque de esta naturaleza sin embargo requiere de cambios sustanciales en relación a la concepción con que tradicionalmente se abordan las propuestas legislativas en materia laboral, en las cuales ni el concepto de derechos laborales adquiridos, ni el de flexibilizaciones unilaterales, responden a los requerimientos de relaciones laborales modernas. Se debe identificar dentro de las normas laborales aquellas que efectivamente responden al actual principio de derechos irrenunciables de aquellas a partir de cuyos ajustes convenidos se logra un beneficio neto, tanto para el trabajador, como para la empresa.

Cabe preguntarse, por ejemplo, si el derecho a la interrupción de la jornada laboral para lactancia materna durante dos períodos de media hora en el día no puede ser sustituido por una hora de entrada más tarde a fin de que la madre lleve a su hijo donde sea atendido fuera del hogar mientras ella trabaja. O si bien esta mujer no pudiera sustituir parte de sus beneficios por una jornada laboral más corta durante un primer año, sin tener que renunciar a su antiguo contrato laboral, y sustituirlo por uno nuevo.

Nos podemos preguntar también si no es posible que a algunos trabajadores les resulte conveniente distribuir sus horas laborales de forma diferente a los patrones que la ley establece, o acordar períodos de vacaciones diferentes y distribuidos de distinta manera a lo que las normas señalan.

Pudiéramos igualmente preguntarnos si a los jóvenes no les convendría sustituir beneficios como el de las indemnizaciones por años de servicio a cambio de un empleo en lo que pudiera convenirse sea un período de capacitación dentro de la empresa sustitutivo de los llamados programas de capacitación tipo apresto laboral.

Libertad y Desarrollo

De igual manera puede ser de beneficio de algunas trabajadoras acordar contratos laborales en que se remunera por hora trabajada, o por servicio prestado, sin que en estos casos la única opción sea un contrato tipo honorarios. La actual legislación estipula este tipo de acuerdos para productos físicos entregados, concepto que está lejos de satisfacer la gama de servicios laborales que se prestan en una empresa.

Se requiere cambiar el concepto de la ley para que los trabajadores también puedan pronunciarse por lo que a ellos les conviene, en vez de que sea siempre el legislador quien decida lo que va en su beneficio. Nuestro sistema les desconoce la capacidad de optar por ciertas condiciones en su beneficio, asumiendo que o no es capaz, o está siempre en un posición desventajosa. Para evitar esta postura de desventaja, lo que en realidad se requiere es que se cumplan los acuerdos o de lo contrario que los tribunales penalicen las demandas por incumplimiento con prontitud, así como que existan empleos alternativos.

Básicamente, la posición ventajosa en un mercado la da la escasez: si escasean los empleos la tiene quien ofrece empleo; si escasea la mano de obra, la posición ventajosa es del trabajador. Si la ley no favorece la creación de empleo, es difícil que pueda suplir esta debilidad, aunque sí puede acrecentarla si lo que en definitiva se hace es encarecer el trabajo relativo al capital.

2. MAYOR PARTICIPACION DE LOS TRABAJADORES

En una relación laboral moderna se deben generar alternativas que promuevan una mayor participación de los trabajadores en los buenos resultados de la empresa. En esta línea se requiere facilitar los acuerdos entre trabajadores y empresa que permitan pagos de incentivos a través de acciones de la empresa o instrumentos afines. Se trata de que los trabajadores puedan participar directamente del éxito de la empresa con premios por resultados, a través de instrumentos adicionales a las remuneraciones en la forma de bonos, acciones u otros.

En la actualidad, una empresa exitosa puede pagar mayores remuneraciones; sin embargo, este instrumento es insuficiente, pues hay una serie de normas que frenan los aumentos de remuneraciones, tales como las indemnizaciones por años de servicio, que satisfacen otros objetivos y legítimas aspiraciones de los trabajadores. Este nuevo instrumento viene a compensar estas deficiencias y permite una justa participación de los trabajado-

Libertad y Desarrollo

res en el resultado de su empresa.

De la misma manera se debe facilitar una estructura de remuneraciones con porcentajes variables en relación a medidas de productividad o similares que se acuerden con los trabajadores.

3. TRABAJO PARA LOS JOVENES

El desempleo juvenil requiere medidas como la desvinculación del costo del despido de la antiguedad como se comentara en el diagnóstico, respecto de lo cual existen consideraciones de tipo político que pudieran llevar a reducir estas distorsiones aunque dificilmente a eliminarlas. En este contexto se pueden proponer medidas que tienden a reducir los costos de contratación de este grupo de trabajadores, como por ejemplo:

- Dar a los menores de 24 años la oportunidad de no cotizar por concepto previsional, postergando la edad de jubilación legal, o a optar por tasas de cotizaciones más elevadas en una etapa posterior de su vida laboral. Por esta vía se reduce para las empresas el costo de contratar jóvenes, ayudando a compensar su nula experiencia laboral, sin reducir las remuneraciones líquidas. De la misma manera, el joven que valora menos la previsión, pues la edad de jubilar está más lejana, podría estar dispuesto a traspasar este costo a un período futuro en que la valorará más, o a jubilar después.

- Modificar el programa de aprendices, orientándolo centralmente a la insersión laboral de jóvenes que se emplean por primera vez. El sistema de aprendices a la fecha ha sido restringido por el temor de que se transforme en subsidio al empleo, tanto por la vía de imponer costos demandando la existencia de un instructor y un programa de trabajo, como por la de limitar los casos aprobados. El desempleo juvenil es un problema frente al cual no cabe negarse a alternativas como el subsidio y por lo tanto debe promoverse y a su vez eliminarse los costos que se le imponen. El paso desde aprendices a trabajadores debe ser gradual para evitar su despido al momento de perder esa categoría, y favorecer su permanencia en la empresa.

- Privilegiar sistemas de becas a estudiantes de centros de formación técnica a los cuales tienen mayor probabilidad de acceso los jóvenes

Libertad y Desarrollo

de escasos recursos no sólo por factores de costo directo, sino por restricciones asociadas a la duración de los estudios y a la correlación entre estudiantes de menores ingresos y puntajes de la prueba de aptitud académica.

- Establecer sistemas de becas para estudiantes de escasos recursos cuyo objetivo es reducir la desersión de la educación media.

4. HORARIOS DE TRABAJO

La definición de la jornada de trabajo busca proteger a los trabajadores de jornadas demasiado extensas, pero al costo de limitar las posibilidades de acuerdos beneficiosos tanto para el trabajador como para el empleador. Es así como se propone que este aspecto sea posible de definir a voluntad de las partes, o en su defecto se debieran considerar al menos los siguientes aspectos:

- Horarios máximos como promedios de períodos más largos. Permitir pactar una distribución diferente de la jornada ordinaria de trabajo en forma mensual, semestral o anual.

- Permitir ajustes de horarios sin la exigencia de aviso previo de un mes para el cambio del horario laboral, de modo que en casos como el de racionamiento eléctrico mencionado, las empresas puedan ajustar sus procesos productivos.

- Contratos en función del tiempo estimado de la prestación de un trabajo, lo cual permite que este se desarrolle fuera de la empresa.

- Permitir la suspensión temporal de parte o el total de horas contratadas, con obligación de mantener las cotizaciones, por un período de hasta 6 meses, en cuyo caso el trabajador tendrá derecho a una remuneración proporcionalmente disminuida. En este caso, el trabajador podrá desarrollar otras actividades laborales sin que ello importe el término del contrato de trabajo.

5. SEGURO DE DESEMPLEO [11]

Una de las principales limitantes para estructurar una propuesta polí-

Libertad y Desarrollo

ticamente viable y eficiente desde un punto de vista económico es la existencia de un sistema de indemnizaciones por años de servicio para los trabajadores con contrato de plazo indefinido despedidos por causas no imputables a él, que es igual a un mes de remuneración por año de servicio, y fracción superior a seis meses. Este beneficio permite cubrir beneficios superiores a las necesidades de estabilidad de ingresos durante un período de búsqueda razonable[12] . En efecto, al cabo de 18 meses y un día de antiguedad el trabajador percibe dos meses de remuneración, lo que es equivalente a un beneficio igual a un 50% de la remuneración el primer mes, un 45% el segundo, un 40% el tercero, un 35% el cuarto y un 30% el quinto mes de desempleo. Cabe señalar que el sistema inicialmente se pensó con un tope de 5 años precisamente para financiar la búsqueda de empleo de aquellos trabajadores que quedan cesantes por razones no imputables a él y por tanto imprevistas.

Sin embargo, el sistema protege a los trabajadores en forma diferenciada según el tamaño de la empresa, existiendo mayor probabilidad de percibir indemnizaciones en empresas de mayor tamaño, y deja al descubierto un porcentaje que se estima entre 60% y 70% de los términos de contrato. No obstante a principios de los noventa se aumentó el tope de las indemnizaciones desde 5 años a 11, pensando en la estabilidad de ingresos, lo que perjudicó a los trabajadores de menor edad en el mercado laboral, como se señalara con anterioridad.

Si se atiende a un sistema que favorezca la búsqueda de empleo de trabajadores que terminan su contrato incluso por su propia voluntad, en el contexto de un mercado menos protegido por la ley, y en el cual la protección descansa más en las oportunidades de empleo alternativas, lo razonable hubiese sido discutir la pertinencia de extender una parte del beneficio a otras causales de despido más que extender el tope a 11 años.

Con las características del sistema vigente, al buscarse ampliar los casos de pérdidas de empleo cubiertos por algún beneficio de esta naturaleza, probablemente no queda más opción que postular un sistema sustitutivo para los nuevos contratos laborales, cuyo incentivo radica en aumentar la probabilidad de percibir el beneficio, al costo de un beneficio menor. Por ejemplo, un depósito de medio mes por año por un período de 6 años, al cual se accede al término de contrato cualquiera sea la causal del mismo, más un monto de dos remuneraciones para términos de contrato por causales no imputables al trabajador con permanencia en la empresa superior a 18 meses, puede ser una alternativa viable si se percibe una probabilidad de cesar el contrato con derecho a indemnizaciones inferior al 50%. Esto redu-

Estudios y Desarrollo

ce la relación del costo de despido con la antiguedad en relación a la estructura vigente, aunque mantiene el incentivo a despedir trabajadores con menos de 6 años de permanencia, que son aquellos para los cuales se requiere cotización mensual obligatoria.

Una segunda alternativa es sustitutir las indemnizaciones por una cotización a todo evento de un 2,5% de la remuneración durante todo el período laboral más un mes adicional de desahucio (que cumple el rol de entregar una remuneración completa como mínimo para el trabajador que termina el contrato por cualquier causal) y más una indemnización de 2 a 3 remuneraciones cuando se produce un despido por causales imputables a la empresa para trabajadores con más de 18 meses de antiguedad.

Naturalmente se trataría de alternativas obligatorias para los nuevos trabajadores, y voluntarias para los antiguos, en cuyo caso el traspaso de sistema requiere reconocer contractualmente el beneficio acumulado con el sistema vigente. Por ejemplo, un trabajador con 4 años de antiguedad se incorpora al nuevo sistema, manteniendo como beneficio adicional 4 meses de remuneración si al momento de terminar su relación contractual este evento se produce por las razones que hoy le darían acceso a este beneficio. Sin embargo, es probable que al momento de publicarse este texto estas alternativas no tengan más que un valor teórico referencial respecto a alternativas que pudieron estudiarse en sustitución a un sistema que con alta probabilidad ya será ley.

De cualquier forma, un sistema de seguro de desempleo, cualquiera sea la modalidad adoptada, debiera considerarse como un instrumento que facilita la búsqueda de empleo y protege al trabajador en un mercado con altas tasas de creación de empleo, permitiendo que el trabajador y la empresa puedan disponer de mayor espacio para alcanzar acuerdos contractuales en beneficio de ambos.

Libertad y Desarrollo

6. NEGOCIACION COLECTIVA

La negociación colectiva se ha constituido en un instrumento eficiente a la luz de los reajustes de remuneraciones y el crecimiento del empleo observado en nuestra economía. Sin embargo, y dado que un 70% del empleo se ofrece en empresas pequeñas y microempresas existe un segmento importante de trabajadores para los cuales este instrumento no es viable. En estos casos la relación laboral es más personalizada y directa, lo cual conlleva a que el instrumento como tal sea también poco eficiente.

En estos casos se establecen los mecanismos de convenios colectivos no reglados, los cuales se adaptan mejor a una situación de relaciones más directas.

El convenio colectivo es un instrumento de gran validez por cuanto permite que todas las partes voluntariamente se allanen a resolver problemas comunes en un ambiente de armonía laboral y sin presiones. Lo que debemos resguardar es que no se abuse de los trabajadores haciéndolos suscribir en forma individual un instrumento colectivo. Para lo anterior se establecerá que la celebración de un convenio colectivo deberá cumplir un proceso con reglas mínimas que consistirán en que:

- Los trabajadores estarán necesariamente representados por una comisión negociadora, elegida por los involucrados en la negociación ante un ministro de fe.
- El empleador estará obligado a contestar dentro de un plazo determinado y en caso que no lo hiciere, sufrirá la aplicación de una multa.
- La aprobación de la propuesta final del empleador deberá ser prestada por el grupo en votación secreta y ante un ministro de fe.

De igual forma se consideran propuestas en la línea de facilitar la constitución de sindicatos y favorecer una disponibilidad de información requerida para el buen desarrollo de la negociación colectiva, la cual debe ser consecuente con los costos de generar la información.

Con el fin también de facilitar la constitución del sindicato y los procesos de negociación colectiva, particularmente en el caso de grupos pequeños de trabajadores o en lugares aislados, se establecerá que podrán servir como ministros de fe los secretarios municipales.

Toda empresa con más de 15 de trabajadores quedará obligada a entregar una vez al año información relativa a sus políticas de personal a los trabajadores o a los representantes que estos designen, en la medida que estén obligadas a confeccionarlas. Respecto de los trabajadores sindicalizados, bastará que la información se entregue a los dirigentes sindicales.

En relación con la negociación colectiva, con tres meses de anticipación a su inicio, la empresa deberá entregar a los trabajadores o sus representantes, la información financiera de carácter público, tales como balances y estados financieros, como asimismo la «FECU» y la memoria, en caso que la empresa estuviere legalmente obligada a prepararlas.

Uno de los aspectos importantes de revisar en el contexto de una eco-

Libertad y Desarrollo

nomía pequeña siempre expuesta a ciclos económicos adversos, para evitar un impacto mayor en el desempleo, es la de eliminar las disposiciones respecto al piso de remuneraciones ofrecidas por el empleador para efectos de tener derecho al reemplazo de los trabajadores en huelga, o al menos flexibilizarlo en razón de ciertas variables económicas asociadas al ciclo. El comportamiento de las remuneraciones en Chile, incluso bajo circunstancias que exigirían un ajuste a la baja, muestra rigideces que indican que estas restricciones legales no son necesarias, pero que en circunstancias especiales pueden ser muy perjudiciales para minimizar el impacto de un ciclo adverso en el empleo.

7. CAPACITACION

La posibilidad de acceder a trabajos de mejor calidad, y la capacidad de la empresa de adaptarse a los cambios tecnológicos y al desafío de mantener una oferta de productos de calidad y características competitivas respecto a los ofrecidos en otros países, pasan por un adecuado desarrollo de la capacitación. En buena medida el éxito de los sistemas de capacitación descansan en los éxitos del sistema educacional.

Naturalmente no es del ámbito de este capítulo señalar las falencias y las propuestas en materia educacional; sin embargo, debe insistirse en que los errores del sistema educacional son determinantes del resultado del sistema de capacitación, tanto en términos de los incentivos de financiar capacitación con menor rentabilidad marginal o mayor costo para alcanzar logros equivalentes (asociados a cursos preliminares de nivelación), así como respecto de sus consecuencias en relación a la desfocalización natural del uso de recursos públicos, asumiendo que las falencias del sistema educacional son mayores para los trabajadores de menor calificación.

Independiente de estas consideraciones preliminares es posible introducir perfeccionamientos en el sistema del siguiente tipo:

- Permitir que las empresas imputen la franquicia tributaria del SENCE para financiar cursos de nivelación de enseñanza básica y media que contraten para sus trabajadores.

- Revisar rigideces del SENCE: horarios imputables a costo, tarifas o costos máximos de la hora imputable, que los recursos no utilizados un año y que son traspasables al siguiente se puedan descontar el primer año como

Libertad y Desarrollo

una forma de reducir el costo de caja de las pequeñas y medianas empresas.

♦ Permitir la inversión en cursos del sistema educacional propiamente tal en los Centros de Formación técnica u otros, y no limitarlos a programas especiales postulados al SENCE. La ventaja de este tipo de cursos es que permiten otorgar diplomas de estudios y ofrecen certificación de los logros educacionales alcanzados. A su vez, para evitar que se desvirtúe el uso de estos recursos se propone que esta apertura no se entregue al menos inicialmente para ciertas carreras universitarias.

♦ Permitir mecanismos de contratos laborales de largo plazo asociados a cursos de capacitación con mayor nivel de inversión de recursos de parte del empleador, que a su vez demanden una obligación para con el empleador que financió el proyecto de la cual debe hacerse solidariamente responsable otro empleador que le ofrezca un empleo alternativo antes del plazo comprometido.

♦ Fortalecer la capacitación en la empresa, y centrar los esfuerzos de capacitación del Estado en los procesos de reconversión laboral y en los sectores de mayor pobreza, directamente o a través de instituciones privadas sin fines de lucro, como el Hogar de Cristo.

♦ Fomentar el uso del fondo de capacitación sindical que favorece la tecnificación de las negociaciones colectivas, de reciente creación y administrado por el SENCE, abriendo su postulación directamente a todos los dirigentes de sindicatos vigentes legalmente constituidos.

♦ Dar acceso a los trabajadores a las becas de educación superior, en centros de formación técnicas y otros.

Libertad y Desarrollo

8. HACER CUMPLIR LA LEY

Uno de los aspectos que requiere de una importante reestructuración es el sistema institucional asociado al cumplimiento de las leyes laborales. La lentitud de los juicios es perjudicial para los trabajadores y puede ser hoy uno de los aspectos que más debilitan las relaciones laborales. Por una parte, la demora en las resoluciones tiende a reducir los costos del incumplimiento de la ley. Una consecuencia de ello es una desprotección laboral

en los hechos frente a la cual los tribunales y los organismos públicos fiscalizadores tienen una mayor probabilidad de asumir resoluciones compensatorias en beneficio de los trabajadores. En estos casos se produce un ambiente antiempresarial que genera desconfianzas innecesarias, presiones por leyes que protejan al trabajador dado que las vigentes no parecen cubrirlo por la lentitud de las causas, y por lo tanto, un clima contrario a la posibilidad de concordar en arreglos favorables al mundo laboral.

Se propone avanzar en los siguientes aspectos:

- Agilizar los procedimientos de los tribunales del trabajo, los que se concentrarán sólo en las causas laborales, excluyendo los juicios de cobranzas previsionales.

- Incentivar las conciliaciones previas en las Inspecciones del Trabajo, fortaleciendo su labor.

- Se permitirá pactar en los convenios o contratos colectivos del trabajo que las causas laborales entre el empleador y los trabajadores puedan ser sometidas a arbitraje.

Libertad y Desarrollo

III. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Las reformas introducidas en el mercado laboral en la década de los ochenta favorecieron la creación de trabajos, elevando la elasticidad entre empleo y crecimiento, y se ha logrado compatibilizar la dinámica en el empleo con crecimiento en las remuneraciones a lo menos compatibles con los incrementos en productividad, y en un contexto de baja conflictividad laboral en beneficio de la economía en su conjunto.

Pese a ello, y agravado por algunas modificaciones posteriores, el mercado laboral chileno presenta altos costos de despido, así como distorsiones en perjuicio del sector juvenil y de las mujeres. Igualmente debe ser de especial interés mantener una estrecha preocupación por la evolución futura en el incremento del número de nuevos empleos, la que experimenta cierta declinación en la segunda mitad de los noventa.

Los aspectos que ameritan principal atención en el corto plazo son precisamente el desempleo en ciertos sectores de la población incluso en momentos en que la media nacional de esta variable aparece como relativa-

mente satisfactoria. Parte de los esfuerzos deben centrarse en la inserción laboral de jóvenes, y otra en eliminar sistemas con incentivos perversos como las indemnizaciones por años de servicio.

Desde el punto de vista de la legislación se recomienda centrar la protección laboral en la agilización del sistema judicial, en favorecer una creciente demanda de puestos de trabajo, y en favorecer la posibilidad de acuerdos convenientes para trabajador y empleador, centrando el rol del Estado en velar por su cumplimiento, más que en sustituir la iniciativa de los trabajadores por medios que terminan restringiendo la oferta de trabajo y por tanto su capacidad negociadora.

NOTAS DE REFERENCIA

1 En un estudio sobre mecanismos de estabilidad de ingresos Edwards y Manning (2000) se inclinan por mecanismos sustitutivos de las indemnizaciones en la forma de depósitos individuales, en un trabajo que estudia el caso de países asiáticos en proceso de desarrollo diferente; o en mecanismo de cobertura social administrado de acuerdo a criterios de pobreza y no sólo de desempleo por la incidencia que tienen los mayores costos no sólo en la demanda de trabajo, en un modelo que distingue los efectos en el mercado formal y en el informal, incluidas las alternativas de autoempleo, mecanismos que se usan más en estos países para eludir estos costos. Dada la mayor elasticidad de demanda por trabajos menos calificados, estos efectos pueden llevar a que la protección laboral no llegue a favorecer a los sectores para los cuales estas instancias se crean.

2 Caballero y Hammour (1999) encuentran un efecto de esta naturaleza para explicar el desempleo europeo. Señalan que a mediados de los setenta los incrementos de remuneraciones explican el incremento en la tasa de desempleo. Sin embargo, el desempleo en Europa persiste en el tiempo, incluso con reajustes de remuneraciones más reducidas y con mayor crecimiento económico como consecuencia de un proceso de sustitución productiva en favor del capital, lo que explica una contracción en la demanda por trabajo. Esta explicación es consistente con explicaciones postuladas por Blanchard al tratar de explicar los diferentes comportamientos de mercados laborales entre diferentes países europeos, y con Estados Unidos.

3 Coeymans (1999) estima una elasticidad sustitución igual a 0,4 para el caso de Chile.

4 En particular en el caso de Chile, Pagés y Montenegro (1999) encuentran un efecto sobre el empleo, particularmente el empleo juvenil y sectores marginales de la fuerza de trabajo, de tal forma que este tipo de normas, en exceso reducen el empleo y promueven desigualdades entre trabajadores, en desmedro de aquel grupo laboral a los cuales la ley precisamente busca proteger. Justamente sobre la base de estos resultados es que pos-

Libertad y Desarrollo

tula la necesidad de desvincular estos pagos a la permanencia en el empleo como una forma de reducir estos efectos.

5. Ver Edwards y Edwards (2000) pg. 51.

6. Informe de la Productividad del Centro Nacional de la Productividad y la Calidad. (Julio 1997).

7. Por ejemplo se pueden ver antecedentes de una encuesta sobre sindicalismo realizada por el Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo en 1996 en Temas Laborales N°4 de dicha institución.

8. Ver «Algunas características del Proceso de Negociación Colectiva en la Empresa Chilena» preparado por H. Berg, SOFOFA.

9. Mizala y Romaguera.

10. Se estima que el uso de la fraquicia tributaria alcanza al 30% de su potencial., porcentaje que habría disminuido en los años más recientes.

11 Al momento de realizarse este estudio todavía está pendiente de iniciarse el análisis de la propuesta de seguro de desempleo presentada por el gobierno del Presidente Lagos, aplicable a todos los nuevos contratos de empleo. En líneas generales, la propuesta se financia con aportes del trabajador, del empleador y con recursos del Estado. Los trabajadores realizan una cotización igual al 0,6% que se deposita en una cuenta de ahorro individual; el empleador cotiza un 1,6% en la propia cuenta individual del trabajador y un 0,8% en un Fondo Solidario. La cotización que realiza el trabajador se deposita en una cuenta individual a su nombre, mientras que la cotización del empleador se distribuye entre un aporte a la cuenta individual (1,6%) y otra a un Fondo Solidario (0,8%). Los trabajadores en el evento de cesar en su empleo acceden a sus ahorros; sin embargo, el sistema garantiza un beneficio mínimo para trabajadores bajo cierto nivel de ingresos y que son despedidos por las mismas causales que dan actualmente derecho a indemnizaciones por años de servicio con cargo al Fondo Solidario, el cual además de los aportes patronales percibe ingresos fiscales. Se trata por tanto de un sistema mixto de ahorro y de impuesto al trabajo, donde este último se destina a subsidiar los ingresos de trabajadores despedidos con derecho a indemnizaciones, y por lo tanto con otros ingresos alternativos, y una parte de estos subsidios provienen de trabajadores de remuneraciones equivalentes pero sin ingresos alternativos para el período de búsqueda dado que no acceden al derecho de indemnizaciones por años de servicio.
El costo del sistema se ve reducido por el equivalente al 1,4% aportado por el empleador a la cuenta del trabajador en el caso de que este sea despedido con derecho a indemnizaciones por años de servicio. Es decir, si la probabilidad del evento de término del contrato de trabajo con derecho a indemnizaciones es de 30%, el 3% de costo del sistema se ve reducido en un 0,42%.
Este sistema, no obstante, introduce una serie de efectos que deben estudiarse en forma adecuada: por una parte incrementa el costo de la seguridad laboral, el cual ya se evaluó como comparable a países con sistemas rígidos y de alto costo. Los efectos esperados de ello es una pérdida de dinamismo en la creación de empleos, y sustitución entre trabajo y capital en el largo plazo.
En el corto plazo disminuye el costo marginal en el momento del despido, en relación a la

Estudios Públicos

situación vigente, aunque mantiene como aspecto central del sistema en su conjunto al sistema de indemnizaciones por años de servicio cuyo beneficio es proporcional a los años de permanencia en el empleo, lo que como se mencionó perjudica la posibilidad de encontrar empleo a los trabajadores más jóvenes.

12 Las propuestas del sistema de seguro de desempleo establecen un beneficio decreciente a partir de un 50% de la última remuneración, por un período de hasta 5 meses.

BIBLIOGRAFIA

Blancard. Olivier (1997): «Revisting European Unemployment. Unemployment, Capital Accumulation and Factor Prices» en Brookings Papers on Economic Activity.

Boeri, T., Layard, R. y Nickell S. (2000) : «Welfare-To-Work and the Fight Against Long-Term Unemployment». Report to Prime Ministers Blair and D'Alema.

Caballero, Ricardo y Hammour Mohamad (1999): «What Causes Three Decades of High Unemployment in Europe» mimeo.

Cramton, Peter; Gunderson, Morley; Tracy, Joseph (1998): «The Effect of Collective Bargaining Legislation on Strikes and Wages». JEL.

Coloma, Fernando y Rojas, Patricio (2000) «Evolución del Mercado Laboral en Chile: Reformas y Resultados», en «La transformación Económica de Chile». editores: Felipe Larraín y Rodrigo Veragara. CEP

Cox Edwards, Alejandra y Manning, Chris (2000): «The Economics of Employment Protection, and Unmployment Insurance Schemes: Reflections on Policy Options for Thailand, Malasia, The Philippines and Indonesia», paper prepared for the seminar on «Economic Crisis, Employment and Labor Market in East and South-East Asia».

Edwards, Sebastián y Cox Edwards, Alejandra (2000) «Economic Reform and Labor Markets: Policy Issues and Lessons from Chile.» NBER

Espinosa, Malva y Damianovic, Ninoska (1999) «ENCLA 98: Encuesta laboral, Informe de Resultados». Departamento de estudios de la Dirección del Trabajo.

Heckman, James y Pagés, Carmen (2000) «The Cost of Regulation: Evidence from America Latina Labor Markets.» LACEA Conference, NYU, New York.

Lora, Eduardo y Pagés, Carmen (1996): «La Legislación Laboral en el Proceso de Reformas Estructurales en América Latina y el Caribe» BID, OCE.

Maárquez, Gustavo y Pagés, Carmen (1998): «Ties that Bind: Employment Protection and Labor Market Outcomes in Latin America.» BID. OCE

O'Connell, Lesley (1999) «Collective Bargaining Systems in 6 Latin American Countries: Degrees of Autonomy and Descentralization.» BID Working Paper Nº 399.

Libertad y Desarrollo

Pagés, Carmen y Montenegro E., Claudio (1999): «Job Security and the Age-Composition of Employment: Evidence from Chile.»

Paredes, Ricardo y Riveros, Luis (1993): «El Rol de las Regulaciones en el Mercado Laboral: El caso de Chile». Estudios de Economía, Vol. 20, N° 1.

Tokman, Víctor y Martínez, Daniel (1999): «Costo Laboral y Competitividad en el Sector Manufacturero de América latina: 1990-1998». Revista de la Cepal, N°69.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES EN BENEFICIO DEL HOMBRE

Autora:
Ana Luisa Covarrubias P.C.*

Libertad y Desarrollo

* Ingeniero Civil Industrial. Directora del Programa de Medio Ambiente de Libertad y Desarrollo. Académica de la Universidad Finnis Terrae.
La autora agradece los comentarios a este capítulo de Javier Hurtado y a las versiones preliminares de Julio Lavín y Gabriel Del Favero.

Libertad y Desarrollo

I INTRODUCCION

El tema medioambiental ha cobrado mayor importancia para la sociedad, no sólo porque nos encontramos ante una situación nueva, sino porque a nivel mundial se ha alcanzado un nivel desarrollo económico tal, que un número cada vez más importante de habitantes ya ha logrado satisfacer altos niveles de calidad de vida, presionando por aspectos que antes jamás se hubiera imaginado. De acuerdo a Michael Novak, al mirar la historia, las indicaciones son contundentes.

En el siglo XVIII, la tierra tenía alrededor de 800 millones de habitantes con una esperanza de vida de aproximadamente 18 años. Hoy la población mundial supera los 6.000 millones y en promedio su expectativa de vida es superior a los 50 años. En Francia, en el siglo XVIII, el 90% de la población gastaba 80% de sus ingresos en pan, siendo este su principal sustento y su esperanza de vida era de unos 26 años; hoy día supera los 70 años. No es de extrañarse, entonces, que las prioridades se hayan centrado en la solución de problemas básicos como alimentación y salud, dejando variables como calidad o belleza del entorno fuera del diseño de políticas públicas.

La historia también nos muestra que las condiciones sanitarias de muchas ciudades europeas del siglo XVIII y XIX eran extremadamente precarias, presentando graves problemas de agua potable y alcantarillado. Ellos eran fuente de enfermedades y epidemias difíciles de controlar, problema mucho más grave que un gran número de las situaciones ambientales que enfrenta la sociedad actual.

Como sociedad consideramos importante proteger los recursos naturales, porque son las personas las que le asignan valor a los elementos de la naturaleza. Además es la mente humana la que crea las soluciones políticas, económicas y tecnológicas para proteger el medio ambiente y revertir los daños que se presentan. En consecuencia es tarea del hombre usar los recursos naturales en forma responsable para su propio beneficio, a través de los procesos productivos y el uso de tecnología y la ciencia, proveyendo de bienes y servicios a sus semejantes; y a su vez debe proteger dichos recursos y hacer un uso racional de ellos.

La calidad ambiental es una de las muchas variables que contempla la calidad de vida. Es por ello que la protección de nuestro medio ambiente se justifica en función del deseo de las personas respecto de una calidad mínima determinada, compatible con la necesidad de satisfacción de otros aspectos, que también conforman elementos importantes de la vida desea-

Libertad y Desarrollo

da. Asimismo, el aprovechamiento de los recursos naturales debe hacerse en función de las necesidades propias del ser humano y las características de regenerabilidad de ellos. La mejor forma de medir la calidad de nuestro medioambiente es a través de la salud de las personas, su seguridad y su bienestar.

Es necesario, entonces, dejar en claro que la protección ambiental sólo tiene sentido si ella se lleva a cabo para beneficio del género humano. La contaminación es nociva en último término, porque daña al ser humano; la explotación de recursos naturales debe hacerse de manera tal que no ponga en peligro la supervivencia del hombre, ni del que vive actualmente ni de las generaciones por venir.

II DIAGNOSTICO

1. MAYOR COHERENCIA DE LEGISLACION AMBIENTAL

En Chile tenemos un extenso historial de leyes, reglamentos, decretos supremos y otros cuerpos legales que han abordado el tema de la protección de los recursos naturales y el control de la contaminación. Pese a ello, debido a la falta de incentivos para su cumplimiento y a una fiscalización y control deficientes, no han tenido el efecto esperado en la calidad ambiental.

Desde 1961 se prohíbe la emisión de gases, polvos o cualquier contaminante que cause daños o molestias al vecindario (DS 144/61). A partir de 1978 disponemos de normas de calidad del aire con relación al contenido de partículas (PTS), partículas respirables (PM10), óxidos de azufre (SO2), monóxido de carbono (CO), ozono (O3) y óxidos de nitrógeno (NOx) y se prohíben las quemas y la emisión de humos producto de procesos de combustión estacionarios (Res. 1215/78 M. de Salud). En 1988 se establecieron los índices de calidad del aire (Res. 369/88 M. de Salud); en 1990 se establecieron restricciones ante situaciones de emergencia y preemergencia ambiental (DS 32/90 M. de Salud), las que fueron modificadas en 1998 (Res. 59/1998 M. SEGPRES). En 1992, el DS N°4 estableció normas de emisión para fuentes fijas y un sistema de compensaciones de emisión. Con todo, existen más de 35 regulaciones relacionadas con el tema de la calidad del aire. Sin embargo, el problema aún persiste, por lo que es evidente que no todas estas normas se han cumplido.

Libertad y Desarrollo

El caso del agua no es diferente. La ley 3.133 de 1916, aún vigente, ya consideraba el problema de su contaminación, prohibiendo el contenido de elementos contaminantes de las aguas usadas en forma no consuntiva, es decir, devueltas al curso original. Sólo hace pocos años se dictó el reglamento asociado a dicha ley, lo que la hizo operativa.

Sin embargo, hasta la fecha no se ha definido la calidad ambiental de las aguas, regulación que se encuentra en trámite. Es decir, aún no se ha establecido la concentración de elementos nocivos que se considera contaminación, por lo que la ley ha sido siempre letra muerta. Aparte de esta ley existen más de 30 regulaciones adicionales relacionadas con la contaminación de aguas.

En lo que respecta al manejo, transporte y disposición de residuos, en 1980 se reguló la actividad de vertederos (Res. 1.244/80 M. de Salud); en 1993 se regula la evacuación de desechos sólidos industriales (Res. 5.081/93 SESMA), etc.

Las leyes de Pesca y de Bosques regulan el manejo de los recursos naturales renovables y la ley Minera, los recursos no renovables.

Por último, aparte de toda la normativa existente, que consta de más de 1.200 textos legales entre leyes, decretos, resoluciones, normas y otros, se publicó en el año 1994 la ley de Bases del Medio Ambiente, ley marco para la regulación de todas las situaciones ambientales existentes y futuras. No obstante, no se derogó toda aquella normativa incompatible e inconsistente con esta ley.

Nuestra legislación ambiental es tan abundante e incoherente, que ante la firma de tratados de libre comercio, como el que existe con Canadá, cuya única imposición ambiental es la obligación de cumplir con nuestra propia legislación, nos vemos enfrentados a problemas derivados de la imposibilidad de garantizar tal cumplimiento.

Este tratado otorgó un plazo de dos años, que venció en julio de 1999, para analizar la normativa existente y derogar, parcial o completamente, o modificar toda aquella normativa incompatible con la ley de Bases del Medio Ambiente. Sin embargo, esto aún no se completa, producto de restricciones presupuestarias y otros problemas anexos que han imposibilitado la conclusión de dicho trabajo.

La primera tarea pendiente para la década que comienza es racionalizar toda la legislación ambiental, de manera de hacerla coherente entre sí, derogar aquellos cuerpos legales que sean contradictorios con la ley de Bases del Medio Ambiente y modificar los que así lo requieran.

Libertad y Desarrollo

1.1. Ley de Bases del Medio Ambiente: las modificaciones requeridas

La ley de Bases del Medio Ambiente fue un gran avance en la legislación ambiental de nuestro país. Por primera vez se aúna en un solo cuerpo legal toda la normativa ambiental nacional y se otorga a la Comisión Nacional del Medio Ambiente la facultad para coordinar dicho proceso.

Esta ley estableció las bases para dictar normas de calidad ambiental y de emisión, declarar zonas saturadas y latentes y establecer planes de descontaminación, para lo cual exige una evaluación técnico-económica previa a su puesta en marcha. Asimismo, estableció el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, que obliga a nuevos proyectos o actividades o modificaciones de los ya existentes, a incorporar la variable ambiental en la evaluación de proyectos y considerar la evaluación de impacto que dicha actividad o proyecto tendrá en el medio ambiente que los rodea, incorporando la premisa de «quien contamina paga». Incorpora en dicho proceso a la ciudadanía, la que puede hacer observaciones a los proyectos que afecten su calidad ambiental, así como a los procesos de dictación de normas y planes de descontaminación.

A poco más de 5 años de su publicación, el gobierno ha formado una comisión para revisar la ley, con el fin de proponer modificaciones, entre las cuales se ha mencionado el estudio de las indefiniciones en que quedaron algunos temas, tales como los proyectos que deben someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, la inexistencia de normativa con relación a sistemas de incentivos para la creación de áreas silvestres protegidas privadas, las modificaciones que requiere la aplicación de la ventanilla única, y otras.

1.2. Evaluación de Impacto Ambiental: eliminar discrecionalidades

Sin duda el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental es un avance para la prevención del deterioro ambiental, ya que exige a los titulares de proyectos y nuevas actividades considerar la variable ambiental en la evaluación de proyectos de inversión. Adicionalmente, la ley establece plazos claramente definidos y dispone que todos los permisos sectoriales sean gestionados a través de la CONAMA (ventanilla única), con el fin de facilitar su obtención al titular del proyecto.

La ley define los proyectos que deben someterse al SEIA, así como las condiciones que deben cumplir para hacerlo, vía la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) o una Declaración de Impacto Am-

Libertad y Desarrollo

biental (DIA). Desgraciadamente, quedaron en la indefinición algunos proyectos que deben someterse al sistema.

Además el artículo 7 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental establece que, a falta de normas nacionales, se debe usar como referencia las normas de la Confederación Suiza.

Uno de los mayores avances para la aprobación de proyectos fue la «ventanilla única». Sin embargo, no todos los permisos ambientales quedaron establecidos en la ley y el reglamento respectivo, lo que ha significado que la CONAMA se transforme en otro servicio más al que se debe acceder a fin de completar los permisos para ejecutar un proyecto.

Por otra parte, si bien la ley establece plazos claramente definidos para la resolución de aprobación o rechazo de un proyecto o actividad por parte de la autoridad, la simplificación y menor demora esperada en la obtención de permisos, se ha visto entrabada por la solicitud de mayores antecedentes. Ello se debe en parte a la indefinición en los criterios y condiciones exigidos a los proyectos.

Discrecionalidad debilita derechos de propiedad

Aunque la ley uniforma criterios con relación a ciertas definiciones, tal como qué es contaminación y cuándo estamos en presencia de ella, normas de calidad, criterios que determinan qué proyectos deben acogerse al sistema, bajo qué modalidad, etc., otros quedaron a discreción de la autoridad, con el consiguiente problema que esto genera.

La intención del legislador fue la de incluir en el SEIA aquellos proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental en cualquiera de sus fases. Pese a que en algunos casos el reglamento señala en forma precisa cuáles proyectos deben someterse al sistema a través de la definición de tamaño y lugar, en otros estas variables quedan indefinidas. La modificación al reglamento del SEIA realizada en 1998 corrigió estas deficiencias en el caso de la minería y la construcción, pero siguen sin definirse algunas variables que establecen la necesidad de un estudio o declaración de impacto ambiental.

Algunas de estas indefiniciones debilitan los derechos de propiedad de titulares de los proyectos, en ciertos casos en los que se hace referencia a impactos poco claros, como proyectos que se ubican «próximos» a ciertas localidades, o que generan impactos sobre el «valor paisajístico» de un cierto lugar. En ninguna parte está definida la distancia exacta a que se refiere la proximidad; tampoco sabemos el significado y alcances del término «valor

Libertad y Desarrollo

paisajístico». Bajo este criterio los sitios en cuestión pierden valor y limitan su uso a los dueños. Estos proyectos, aun cuando podrían no infringir ninguna norma de calidad ambiental ni afectar la propiedad de terceros, están sujetos a criterios subjetivos, que reducen el valor de la propiedad y del proyecto. En estos casos, la autoridad debería definir normas, en caso de ser ello necesario, y asignar en forma clara los derechos de propiedad sobre los posibles afectados, de manera de tener reglas claras para diseñar y ejecutar los proyectos de inversión.

Desgraciadamente, la autoridad no ha resuelto este problema en forma adecuada. La carencia de derechos de propiedad en algunos casos y su mala asignación en otros, han otorgado un poder desmedido a la comunidad, en los momentos equivocados. Si bien la ley contempla la participación ciudadana en el período de evaluación del EIA y DIA por parte de la CONAMA, una vez aprobado (o rechazado) el proyecto, la situación debería quedar resuelta, y en caso de aprobación, el titular comenzar la ejecución de su proyecto o actividad.

Sin embargo, esto no ha sido así, ocasionando un sinfín de problemas, que en último término han llevado a los tribunales de justicia las disputas entre titulares de proyectos aprobados por la autoridad y la comunidad que se siente afectada por su ejecución de ellos, y entre la autoridad y los titulares de proyectos que se han rechazado o aprobado con enmiendas. En otros casos, estos problemas se han resuelto mediante negociaciones entre las partes, sin intervenir la justicia. En ambas situaciones se ha desconocido la disposición legal de aprobación o rechazo del DIA o EIA por parte de la autoridad.

1.3. Normas de referencia: carencia de normas nacionales

La ley 19.300 establece que ante la carencia de normas nacionales, se deben usar como referencia las normas del o los países que establezca el reglamento. Este último incorporó a la Confederación Suiza como referencia, lo que merece cierto análisis.

En primer lugar, cabe preguntarse la razón de la inexistencia de normas para ciertos contaminantes en nuestro país. Un primer análisis nos indicaría que la respuesta es porque ello no es necesario, ya que en caso contrario, estaríamos frente a un caso de negligencia de la autoridad encargada de generar la normativa ambiental. Si un elemento no genera efectos nocivos, ni a la salud de la población ni al medio ambiente en general, es porque las concentraciones encontradas no provocan efectos significativos que me-

Libertad y Desarrollo

rezcan restringir sus emisiones. De llegar a producirse algún efecto de importancia, entonces será necesario dictar las normas respectivas.

En segundo lugar, al igual que las personas, los países requieren cubrir primero sus necesidades básicas de vivienda, alimentación, salud y educación, para luego destinar recursos a otras actividades. De esta manera, existe un óptimo social en cuanto al nivel de calidad ambiental, distinto para cada país, y que depende de la rentabilidad de los recursos en las distintas actividades y del valor social asignado a las carencias de salud, educación, calidad ambiental, etc., y al nivel de riesgo que se desee asumir como país.

Así, para revertir la situación de pobreza, un país requiere crecer a un ritmo acelerado, que permita a sus habitantes contar con un sistema de salud adecuado para todos ellos y un sistema educacional que haga posible salir del subdesarrollo. Esto significa educación básica para toda la población, acceso a sistemas de agua potable y alcantarillado, sistemas de salud que favorezcan la reducción de los índices de mortalidad infantil, el aumento de las expectativas de vida de la población, todo lo que en último término redundará en un aumento del ingreso per cápita y del nivel de desarrollo de un país. Una vez que se ha llegado a cierto nivel de desarrollo, para el cual la rentabilidad marginal de invertir en estas áreas no es significativa, entonces empieza a ser importante dedicar más recursos públicos a otras áreas como es el medio ambiente.

De este modo, si vamos a aplicar normas ambientales de otros países, es necesario que ellos sean similares a Chile, de manera de no vernos obligados a cumplir la normativa de lugares de características y nivel de desarrollo muy diferentes al nuestro.

Al comparar la situación de Suiza y Chile (Cuadro N° 1), observamos que Suiza es un país que prácticamente no tiene industria primaria y logra su mayor fuente de ingresos de los servicios y el turismo. La industria primaria tiene poca incidencia en el deterioro ambiental y el turismo se hace posible gracias a los altos niveles de calidad ambiental de ese país.

Chile en cambio tiene muy poco turismo y vive gracias a los procesos productivos y el uso de sus recursos naturales (pesca, bosques, minería, agricultura, etc.).Suiza ya es desarrollado y actualmente ha estabilizado su crecimiento. Su PIB ha crecido a una tasa de 0,4% anual entre 1989 y 1998 y su tasa inflacionaria alcanza un 0,3%. Los suizos tienen un nivel de vida que les permite invertir recursos en tareas en las cuales Chile no puede darse el lujo, sin antes reducir los niveles de pobreza a través de un crecimiento sostenido. Suiza ya cubrió las necesidades básicas de su población

Libertad y Desarrollo

y está en condiciones de destinar recursos a la protección ambiental que, dicho sea de paso, es la fuente de sus ingresos turísticos. Chile en cambio, necesita seguir creciendo a una tasa cercana al 7%, como lo ha hecho en los últimos años para cubrir sus necesidades de vivienda, educación y salud. ¿Tendrá sentido, entonces, que nos rijamos por los mismos estándares ambientales de nuestros amigos suizos? El hacerlo, sin duda, implicará un estancamiento en la tasa de crecimiento del PIB, ya que obligará al país a destinar recursos para lograr niveles de calidad ambiental, que de ser usados en políticas sociales tendrían una mayor rentabilidad.

Cuadro N° 1
Indicadores Socioeconómicos Chile vs. Suiza

Indicador	Chile	Suiza
Población 1998	14.787.781	7.260.357
PIB per cápita 1998	US$ 12.730	US$ 25.240
Crecimiento PIB 1989-1998	7,0%	0,4%
Gasto Público 1997 (% PIB)	22,4%	48,8%
Tasa inflación 1989-1998	5,8%	0,29%
Tasa mortalidad infantil 1995 por cada 1000 nacidos vivos	12	6
Expectativas de vida al nacer 1997	74,9	78
Gasto Público en Educación 1992 (% PIB)	2,1	4,3
Gasto Público per cápita en Educación 1992 (US$)	87,36	1.747,09
Gasto en Salud 1990 - 1995 (% PIB)	6,5	9,6
Gasto per cápita en Salud 1995 (US$)	270,4	3.900
Uso comercial de la energía per cápita 1994 (kgs. petróleo equivalente)	1.012	3.629
Producción de electricidad 1994 (kw per cápita)	1.804	9.271

Fuente: 2000 Index of Economic Freedom - The Heritage Foundation, The Wall Street Journal
World Development Indicators 1997 - The World Bank

Libertad y Desarrollo

Es incuestionable que Chile debe proteger su medio ambiente, pero tiene que abordar esta tarea de acuerdo a su propia realidad. La industria exportadora chilena desde hace ya muchos años está cumpliendo con normas ambientales internacionales, mucho más exigentes que las locales, para poder vender sus productos en el exterior. Todos sabemos que la contami-

nación no es más que el producto de la ineficiencia en el uso de los insumos. Los empresarios han tomado conciencia de producir minimizando los desechos que se emiten al ambiente, porque de ello depende mantenerse en el mercado. Por otra parte, aquellos desechos que nos es posible reutilizar en forma económicamente eficiente, se deberán tratar de manera de cumplir con la legislación ambiental, que Chile, como país, considere que refleja el nivel de riesgo que desea asumir.

1.4. Planes de descontaminación: el requisito de proporcionalidad

La ley de Bases del Medio Ambiente establece ciertos requisitos para la gestión de un Plan de Descontaminación, entre los que se cuenta la proporcionalidad. Ello establece que los responsables de la emisión de contaminantes deben reducirla en forma proporcional.

Sin embargo, no se consideran los logros anteriores de los distintos sectores involucrados y se imponen exigencias iguales a todos, sin considerar las diferencias de costos que ello conlleva. Es así como la reducción de los niveles de emisión de aquellos sectores que más han aportado a la disminución de la contaminación, es marginalmente mucho más cara.

La proporcionalidad en la reducción de emisiones, tal como está definida actualmente, encarece en forma excesiva los planes de descontaminación. Se requiere, entonces, en el diseño de un plan de descontaminación, considerar los esfuerzos anteriores que ha hecho cada sector responsable de las emisiones, con el fin de que la reducción exigida sea equitativa.

1.5. Control y fiscalización: ¿incentivos para cumplir la ley?

Derivado del exceso de normativa, existen muchas instituciones fiscalizadoras que tienen responsabilidad ambiental: 14 ministerios y 32 servicios públicos, muchos de los cuales compiten entre sí por monopolizar algún aspecto del problema ambiental. Entre ellos se cuentan el SESMA, PROCEFF, CONAMA, COREMA, SAG, municipalidades, direcciones municipales de obras, ministerios de Transporte, Minería, Salud, Agricultura, Obras Públicas, Carabineros, Superintendencia de Servicios Sanitarios, DIRECTEMAR, etc.

Resulta interesante enfatizar que la legislación chilena «manda, prohíbe o permite», pero no incentiva. Este punto es fundamental si se considera que, aparte de ciertos principios morales básicos que la mayoría de los hombres comunes aceptan, por lo general el hombre actúa por incenti-

Libertad y Desarrollo

vos y según estos toma sus decisiones.

En el proceso normal de toma de decisiones, los individuos analizan racionalmente las alternativas disponibles. Muchas veces, dentro de las alternativas se considera cumplir o infringir la ley. Es así como las infracciones ocurren, ya sea por desconocimiento, o bien porque no forman parte de los principios de cada individuo. Muchas leyes o normas no son internalizadas como principios morales propios por la gente común y son infringidas constantemente. Este es el caso del incumplimiento de las normas de velocidad máxima en carretera, el uso de cinturón de seguridad, el fotocopiado de libros o documentos donde explícitamente se prohíbe su reproducción, el «pirateo» de software computacional, la copia de discos y cintas musicales, la construcción de ampliaciones o modificaciones en las propiedades sin el previo permiso municipal y el pago de las correspondientes contribuciones, el uso de artificios para reducir la carga tributaria, la compra de camionetas o jeeps de uso personal a nombre de empresas con el único fin de recuperar el IVA, entre otras muchas normas que normalmente se infringen.

En el análisis de las distintas alternativas, los individuos evalúan los costos y beneficios de cada una de ellas y eligen las que le otorgan el mayor beneficio neto. En el caso que la alternativa sea infringir la ley, el costo será medido como el valor esperado de la sanción; es decir, la sanción que se aplica a este tipo de infracción por la probabilidad de ser sorprendido cometiéndola. Esta expresión del costo esperado de la sanción también dependerá de la probabilidad de que, incluso siendo sorprendido cometiendo la infracción, esta no se pague, ya que podría reclamar judicialmente y resultar absuelto, o bien llegar a un acuerdo con el fiscalizador.

La Universidad de Chile llevó a cabo un estudio que ilustra el bajo costo esperado de infringir la normativa ambiental.

- Durante 1997, se realizaron 250 visitas de inspección a un universo de 4.000 empresas generadoras de residuos sólidos. Esto es, se fiscalizó el 6,25% del universo total de estas empresas. A esta tasa se puede esperar que cada empresa sea visitada por un fiscalizador una vez cada 16 años.

  Por otra parte, en la mayoría de los casos, la sanción por infringir la norma varía entre 10 y 20 UTM, pudiendo llegar a 500 UTM en casos especiales. De este modo, el costo esperado de la sanción para una empresa que infringe la normativa, varía entre 0,63 y 1,25 UTM al año. Si la norma se infringe en forma esporádica, la probabilidad de

Libertad y Desarrollo

ser sorprendido en infracción disminuye notablemente, al igual que la sanción esperada.

- Anualmente, se controlan las normas de emisión de elementos contaminantes al 2% de los vehículos que circulan en Santiago, sin considerar la revisión técnica anual. Esta última, aunque obligatoria, puede no corresponder exactamente al estado del vehículo, existiendo casos en que se instala convertidor catalítico al vehículo sólo para efectos de esta revisión. La tasa de fiscalización antes indicada equivale a una revisión cada 50 años. Considerando una multa del orden de $ 25.000, el costo esperado anual de ser sorprendido infringiendo las normas de emisión es de $ 500.

- En el caso de fuentes fijas, en promedio se inspecciona una fuente estacionaria cada dos años. Esta mayor fiscalización ha ocasionado que el patrón de emisión industrial sea tal, que sólo eventualmente y bajo ciertas condiciones se infringe la normativa vigente.
  Por último, existen otros casos en que la fiscalización es tan esporádica o la multa tan baja, que las infracciones ocurren a vista y presencia de la población, la que incluso incentiva su ocurrencia. Es el caso de la captura de mariscos en veda que son adquiridos por los consumidores, o la tala de bosque nativo para leña.

La falta de fiscalización y el monto de las multas constituyen el principal motivo por el cual el sistema legal vigente no es garantía de la solución de conflictos ambientales, lo que hace necesario buscar otra aproximación al problema que incluya incentivos y la correcta asignación de derechos de propiedad.

Son los incentivos por mantener la clientela los que hacen que los supermercados, restaurantes y centros comerciales inviertan en equipos para control de olores. En nuestro país, recientemente, se dictó la normativa al respecto. Es así como debemos eliminar las regulaciones excesivas y la intervención estatal en las políticas de conservación de recursos naturales. Los mercados, no las obligaciones establecidas por la autoridad, reflejan más fielmente lo que los individuos valoran y lo que desean para su propio medio ambiental.

Más que normas de emisión y exigencias tecnológicas para el control de la contaminación, debemos buscar incentivos y crear los instrumentos que lleven las decisiones y el control a los propios individuos.

Libertad y Desarrollo

2. CONTAMINACION AMBIENTAL

2.1. Contaminación atmosférica

En Chile, los problemas de contaminación atmosférica se observan generalmente en grandes ciudades y en zonas mineras, donde megafuentes o un gran número de fuentes menores han provocado un deterioro del medio ambiente local.

En general se ha actuado en términos reactivos, es decir una vez detectados los problemas. En los últimos años, sin embargo, se han llevado a cabo mediciones de la calidad del aire en Iquique, Valparaíso, Viña del Mar, Rancagua y Temuco, encontrándose que los niveles de calidad del aire son adecuados en todas ellas. Sólo se exceptuó a la ciudad de Rancagua, donde se superó la norma de PM10 once veces y a Temuco, donde los niveles de CO superan la norma, debido al uso generalizado de leña como calefacción.

De acuerdo a información de la CONAMA, en Chile el aire está saturado por PM10 o SO2 (o ambos) en las siguientes zonas[1]:

- María Elena, Chuquicamata y Potrerillos en la II Región, producto de las emisiones de la minería de CODELCO.
- Tierra Amarilla en la III Región, producto de las emisiones de la Fundición Hernán Videla de ENAMI.
- Catemu y Ventanas en la V Región, producto de fundiciones de cobre de ENAMI.
- Región Metropolitana, saturada por O3, CO, PM10 y latente por NO2.
- Rancagua en la VI Región, producto de las emisiones de Caletones.

En estos casos, al igual que en otros países y de acuerdo a la literatura internacional, se comprueba que es el Estado el mayor contaminador. En todas las zonas saturadas o latentes, existe actividad productiva del Estado.

A raíz de estas declaraciones de saturación, actualmente están en curso seis planes de descontaminación:

- Caletones, iniciado en 1998, para reducir SO2 y PM10, con cumplimiento de normas previsto para 2003.
- Potrerillos, iniciado en 1999, para reducir SO2 y PM10, con cumplimiento de normas previsto para 2003.
- María Elena y Pedro de Valdivia, inciado en 1999, para reducir PM10,

Libertad y Desarrollo

con cumplimiento de normas previsto para el año 2000.

- Chuquicamata, iniciado en 1993, con el fin de reducir las emisiones de PM10 y SO2 y cumplir la norma en 1999. Entre 1994 y 1998 el SO2 se ha reducido en un 38% y el PM10 en un 87%. Sin embargo, aún no se cumple con las normas de calidad ambiental, por lo que se ha debido reformular dicho plan.
- Hernán Videla Lira, iniciado en 1994, con el fin de reducir las emisiones de SO2 y PM10 y dar cumplimiento a las normas de calidad el año 2000. El número de episodios críticos ha bajado de 444 en 1993 a 7 en 1999.
- Ventanas, iniciado en 1994 y finalizado en 1999, con el fin de reducir las emisiones de SO2 y PM10 de la planta termoeléctrica de CHILGENER y la Refinería de Cobre de ENAMI. Aun cuando ambas empresas cumplieron las metas, aún persiste la superación de la norma de calidad secundaria para SO2, por lo que se estudian nuevas acciones.

Está en curso, además, el Plan de Recuperación de Talcahuano, iniciado en 1994, en el que participan organismos públicos y privados para revertir el deterioro ambiental de la zona. En la zona de Concepción se supera la norma de CO recomendada para 8 horas[2].

Los planes de descontaminación en las zonas saturadas o latentes en su mayoría han considerado exigencias tecnológicas y normas de emisión para revertir la deteriorada calidad del aire. Es más, en aquellos planes que ya han cumplido su plazo, la calidad ambiental no se ha recuperado en su totalidad, obligando ya sea a reformular el plan o a desarrollar acciones correctivas adicionales. Raramente se ha considerado el uso del mercado en la protección ambiental y el control de la contaminación. El caso más complejo de contaminación es el de la Región Metropolitana que se encuentra saturada por monóxido de carbono, partículas respirables, ozono y en estado de latencia, por óxidos de nitrógeno. El hecho de tener que controlar varios contaminantes a la vez dificulta la situación.

El caso de la Región Metropolitana

Sin duda, el mayor problema de contaminación urbana lo observamos en Santiago. La situación geográfica de la ciudad, ubicada entre cerros, las condiciones meteorológicas de la zona, que la sitúa en la zona del anticiclón del Pacífico, la existencia de una capa de inversión térmica, la ausencia de vientos y el régimen irregular de lluvias, impiden su ventilación.

Libertad y Desarrollo

Producto de estas condiciones, en invierno se elevan los niveles de material particulado respirable (PM10), por sobre la norma de calidad ambiental. También el monóxido de carbono supera la norma en esta época y en raras ocasiones los óxidos de nitrógeno. A medida que nos acercamos a la primavera, mejora la ventilación de la ciudad y junto con ello se reducen las concentraciones de estos contaminantes. Sin embargo, el calor ayuda a la formación de ozono, contaminante producido por la reacción entre óxidos de nitrógeno y compuestos orgánicos volátiles en presencia de luz solar. Es así como, a partir de la primavera y hasta iniciado el otoño, los santiaguinos se ven sometidos persistentemente a la superación de la norma de ozono.

En la década de los 90, el primer plan de descontaminación consideró la reconversión del parque automotriz a vehículos catalíticos, tanto de locomoción colectiva como de autos particulares, el congelamiento de las emisiones de fuentes fijas, la prohibición de quema de biomasa y el encendido de chimeneas sin doble cámara, entre otros.

Todo ello buscaba la disminución de los niveles de PM10, CO y SO2, los principales contaminantes de principios de esa década.

Los datos de calidad del aire entregados por el Servicio Metropolitano de Salud del Ambiente del Ministerio de Salud muestran la tendencia histórica para material particulado, PM10 y PM2,5 durante últimos 10 años. Según estos, la disminución de las concentraciones medias anuales de PM10 y PM2,5 han alcanzado un 23% y un 47%, respectivamente, en ese período. Por otra parte, ha disminuido el número de veces al año que se supera la norma de CO, gracias de la incorporación de vehículos catalíticos, y el SO2 se encuentra dentro de normas.

El éxito en la disminución del PM10 se debe en parte al DS N° 4, que congeló las emisiones de las fuentes fijas y además restringió a la mitad la norma de emisión para estas fuentes a contar de 1998. Así, si alguna fuente requería aumentar sus emisiones, debía lograr que otra las diminuyera en la misma cantidad. Por otra parte, la llegada del gas natural a Chile permitió la reconversión de carbón y petróleo a este combustible en muchas fuentes, ahorrando costos y disminuyendo los niveles de contaminación.

En cuanto a las fuentes móviles, en 1992 se prohibió la venta de vehículos nuevos sin convertidor catalítico, por lo que actualmente el 53% del parque automotriz de la región es catalítico (cerca de 600.000 vehículos). Sin embargo, en cuanto al sistema impositivo, se observan incentivos perversos que no favorecen la reducción de los niveles de emisión de este sector. Los permisos de circulación y el impuesto al lujo castigan a aque-

Libertad y Desarrollo

llos vehículos más limpios y seguros, debido a que son impuestos patrimoniales. De igual forma, el impuesto a los combustibles favorece el uso de diesel, por sobre combustibles más limpios como la gasolina y el gas natural y gas licuado.

Si bien las condiciones ambientales mejoraron, en 1996 la Región Metropolitana se declaró saturada por ozono, partículas respirables (PM10) y monóxido de carbono y en estado de latencia por óxidos de nitrógeno. Producto de ello se promulgó en 1997 el Plan de Prevención y Descontaminación de la Región Metropolitana (PdPD). Dicho plan contempla la reducción del 50% de las emisiones de todos los contaminantes declarados en estado de saturación o latencia además de anhídrido sulfuroso y compuestos orgánicos volátiles, como elementos precursores de PM10 y ozono.

El Cuadro Nº 2 nos muestra que el mayor problema que enfrenta la región, el material particulado respirable, es ocasionado en un 80% por falta de pavimentación, carencia de arborización y áreas verdes urbanas y erosión en los faldeos cordilleranos. Los precursores de ozono, NOx y COV, son generados principalmente por las fuentes móviles, en especial por buses y camiones y vehículos no catalíticos.

El plan considera normas de emisión más exigentes para las nuevas fuentes fijas y fuentes móviles que inicien actividades en la Región. Adicionalmente, se modificaron las medidas a tomar durante episodios críticos, lo que se analizará en los próximos párrafos.

Episodios críticos: más incentivos, menos restricciones.

A contar de la década de los 80 se estableció una serie de medidas para controlar episodios críticos ante las altas concentraciones de PM10 observadas, las que superaban la norma en forma considerable. La primera de ellas fue en 1986 con la incorporación de la restricción vehicular, la que luego se hizo permanente en 1992 y fue complementada con la paralización de un número tal de fuentes fijas equivalentes a un porcentaje del total de emisiones del sector. Las medidas se tomaban por constatación, es decir, una vez que la concentración alcanzaba los niveles críticos. En dichas condiciones, las medidas se tomaban hasta con 72 horas de retraso, siendo muchas veces innecesarias, porque el episodio de alta contaminación ya se había revertido.

Libertad y Desarrollo

Cuadro N° 2
Inventario de Emisiones 1997

Tipo de Fuente	Fuente	PM10 Ton/año	CO Ton/año	NOx Ton/año	COV Ton/año	SO2 Ton/año
Fuentes Fijas	Procesos Industriales	1.467	1.222	5.391	65	7.827
	Calderas Industriales	1.486	2.791	5.075	165	8.735
	Calderas de Calefacción	190	241	418	9	427
	Panaderías	33	49	75	1	49
	TOTAL	**3.175**	**4.303**	**10.959**	**241**	**17.037**
	TOTAL (%)	**7,6%**	**1,8%**	**3,6%**	**0,4%**	**80,5%**
Otras Fuentes	Combustión Residencial[3]	1.359	5.134	1.567	3.543	975
	Emisiones Evaporativas[4]				14.076	
	Solventes de Uso Doméstico				1.316	
	Distribución de Combustibles[5]				4.959	
	Emisiones Biogénicas			218	8.722	
	Incendios Forestales	1.467	9.083	140	873	
	Quemas registradas e ilícitas	65	410	1	74	
	TOTAL	**2.891**	**14.627**	**1.926**	**33.563**	**975**
	TOTAL (%)	**6,9%**	**6,1%**	**4,4%**	**53,9%**	**4,6%**
Fuentes Móviles	Vehículos Particulares	225	113.123	9.478	13.575	277
	Vehículos Comerciales	326	62.810	5.292	7.560	411
	Taxis	54	25.628	1.947	2.971	111
	Camiones	953	18.859	8.727	2.759	1.348
	Buses	1.173	4.854	5.490	1.322	1.010
	Motocicletas		718	9	229	
	TOTAL	**2.730**	**225.992**	**30.943**	**28.417**	**3.157**
	TOTAL (%)	**6,5%**	**92,2%**	**70,6%**	**45,7%**	**14,9%**
Polvo Resuspendido	Calles pavimentadas	28.524				
	Calles sin pavimentar	4.462				
	TOTAL	**32.986**				
	TOTAL (%)	**78,9%**	**0,0%**	**0,0%**	**0,0%**	**0,0%**
	TOTAL	**41.784**	**24.4921**	**43.828**	**62.221**	**21.169**
	TOTAL (%)	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

Fuente : CONAMA

Libertad y Desarrollo

Producto de la puesta en marcha del PdPD, se incorporó una situación de alerta ambiental, cuando el ICAP alcanza el valor 200; un sistema de pronósticos ambientales, cuyo propósito fue tomar medidas en forma oportuna; el aumento de la restricción vehicular de 40% a un 60% en situación de preemergencia y de un 50% a un 80% en situación de emergencia;

de igual forma se aumentó de 20% a 30% la proporción de emisiones de fuentes fijas que debían disminuirse en situación de preemergencia.

El sistema de pronóstico mide tendencias, e inició su operación con un nivel de confianza cercano al 60%. A principios del año 2000 fue modificado, aumentando su nivel de confianza a valores entre un 70% y 80%.

Por último, producto de la reformulación del PdPD, se incorporaron a la restricción vehicular los vehículos catalíticos, se establecieron vías exclusivas para la locomoción colectiva en 6 de las principales arterias de la ciudad y se prohibió el ingreso de camiones al interior del anillo Américo Vespucio. Adicionalmente, se eliminaron de la paralización a aquellas fuentes fijas que cumplieran con las exigencias del PdPD para el año 2005.

Cuadro N° 3
Medidas para Mitigar Episodios Críticos

Norma ICAP	(mg/m3)	Concentración	Episodio	Medidas
100	150	Norma de Calidad Ambiental		Restricción al 20% del parque vehícular no catalítico[6]
200	195	Alerta		Restricción al 40% del parque vehicular no catalítico
300	240	Preemergencia		Restricción al 60% del parque automotriz no catalítico y al 20% del parque vehicular catalítico. Restricción de funcionamiento a un número de fuentes fijas equivalentes al 30% de las emisiones del sector, con excepción de aquellas que cumplen con las exigencias del PDP para el año 2005. Vías exclusivas para la locomoción colectiva y prohibición de ingreso de camiones al interior del anillo Américo Vespucio entre las 7:00 y 10:00 hrs. y las 17:00 y 21:00 hrs.
500	330	Emergencia		Restricción al 80% del parque vehicular no catalítico y del 40% del parque vehicular catalítico. Restricción de funcionamiento a un número de fuentes fijas equivalentes al 50% de las emisiones del sector, con excepción de aquellas que cumplen con las exigencias del PDP para el año 2005. Vías exclusivas para la locomoción colectiva y prohibición de ingreso de camiones al interior del anillo Américo Vespucio durante todo el día.

Libertad y Desarrollo

La efectividad de estas medidas es discutible. En situaciones de preemergencia, cuando se requiere disminuir la concentración ambiental de PM10 en un 36%, el efecto de ellas es cercano al 8% de la disminución de emisiones. La paralización industrial aporta poco más de un 1% en términos globales, en tanto la restricción vehicular a los catalíticos, incluyendo la resuspensión de polvo, aporta cerca de un 7% adicional. Las vías exclusivas sin duda tienen un efecto en la disminución de las emisiones de la locomoción colectiva, al aumentar su velocidad media de circulación. Sin embargo, el efecto de este aumento afecta en forma negativa la resuspensión de polvo, cuya relación con el aumento de la velocidad media de circulación es cúbica. Por otra parte, durante estos episodios hay un aumento del número de vehículos de locomoción colectiva circulando. En cuanto al transporte particular, el efecto comparado con una situación sin vías exclusivas no parece ser significativo.

La medición del efecto de las vías exclusivas en los niveles de contaminación es difícil. En primer lugar se debe calcular el valor estimado de la contaminación durante episodios críticos, con un sistema de pronósticos y un nivel de error nada despreciable. Por otra parte, es por todos conocidos que los episodios críticos se gatillan debido a condiciones meteorológicas adversas (capa de inversión térmica a baja altura, falta de vientos) y se revierten por el cambio en ellas (lluvias, aumento de vientos que mejoran la ventilación de la ciudad, aumento de la altura de la capa de inversión térmica).

Es por ello, que se requieren medidas de alta efectividad para abordar los problemas de contaminación de la región.

2.2. Contaminación intradomiciliaria: carga para los más pobres

El uso de combustibles altamente contaminantes para cocina y calefacción en los sectores más pobres de la población genera un nivel de contaminación al interior de los hogares muy superior a la contaminación extramuros. Es así como niños y ancianos, los más propensos a los efectos de la contaminación, pasan más del 80% del tiempo dentro de recintos cerrados, sometidos a concentraciones de contaminantes equivalentes a estar en permanente emergencia ambiental.

Esta situación no sólo se produce en zonas donde existe un alto grado de contaminación atmosférica, como es Santiago, sino a lo largo de todo el país, en especial en las regiones más frías y más pobres.

Es necesario entonces, por una parte, alcanzar un desarrollo econó-

Libertad y Desarrollo

mico sostenido, y por otra, modificar las normas exigidas a las casas de subsidio, de modo de lograr una mejor aislación, para disminuir los requerimientos de calefacción durante los meses de invierno. Por otra parte, se deberá tender a incentivar la construcción de redes de gas natural a los sectores más pobres de la población.

2.3. Contaminación de recursos hídricos

El agua es un recurso natural que provee una amplia gama de servicios: irrigación, consumo industrial y doméstico, ambiente para el desarrollo de vida acuática y usos recreacionales, generación de electricidad, y receptáculo de aguas servidas y residuos industriales.

Un elemento básico para limpiar las aguas, a través de planes de prevención y descontaminación, es la definición del uso que se le quiere dar a las distintas cuencas y la calidad deseada para las aguas de cada una de ellas. Sin esto no es posible determinar si estamos bajo la calidad requerida y más aún, no conocemos la meta que debemos alcanzar. Es decir, sin estas definiciones básicas, cualquier acción tendiente a lograr la descontaminación de los cursos de agua no asegura la recuperación de la calidad ambiental deteriorada. La definición de los usos y normas de calidad de las aguas, aunque está incluida en el programa de normas de la CONAMA desde hace más de 4 años, no ha tenido los avances esperados. Los mayores logros se han obtenido en la dictación de normas de emisión de alcantarillado y cursos de aguas superficiales; esto último, sin conocer la meta de calidad que se desea alcanzar en el curso de agua cuestionado.

En nuestro país, los desechos domiciliarios dan cuenta de aproximadamente el 50% de la contaminación de las aguas, desechos que son vertidos a los cursos por empresas de agua potable, la mayoría de propiedad estatal[7]. Los efluentes industriales son responsables del 48% y las instituciones de salud, del 2% restante.

Del total de aguas servidas del país, aproximadamente el 16% es tratado, ya sea mediante plantas o por medio de su disposición mar adentro a través de emisores subterráneos. Esto quiere decir que menos del 5% de las aguas servidas puede ser reutilizada en faenas de riego o en usos industriales que no requieran aguas de alta calidad. Ello es particularmente grave en un país donde sufrimos de grandes períodos de sequía y de una zona norte con escasez de agua.

Los ríos que presentan la mayor contaminación por aguas servidas son los ríos Mapocho y Maipo, que riegan 130 mil hectáreas de terrenos

Libertad y Desarrollo

agrícolas. Con el fin de proteger la salud de la población, en la década de 1980 se prohibió el riego con aguas de los ríos Mapocho y Maipo en la zona de Maipú y Pudahuel, lo que obligó a los agricultores a invertir en la construcción de pozos profundos para extraer agua limpia. Ellos pagaron la cuenta por la contaminación provocada por otros, quedando en el olvido el axioma de «quien contamina paga».

El Cuadro N° 4 muestra la calidad de las aguas de algunos de los principales ríos de la zona central del país.

La contaminación de las aguas es uno de los problemas ambientales más graves que enfrenta el país. Se observa en todas las ciudades medianas y grandes, debido a la falta de tratamiento de los desechos domiciliarios, residuos industriales líquidos y emisiones difusas provenientes de filtrado de elementos nocivos a las aguas subterráneas, emisiones agrícolas y los contaminantes atmosféricos que precipitan a ríos y lagos por medio de las aguas lluvia. Este tipo de contaminación tiene un efecto mucho más directo en la salud de la población que la contaminación atmosférica, a través de tasas de morbilidad relacionadas con enfermedades gastrointestinales, tifus, hepatitis y otras enfermedades infecto-contagiosas, que son superiores a las de otros países con similar nivel de desarrollo.

Libertad y Desarrollo

Cuadro N° 4
Calidad de las Aguas de Ríos Chilenos

	Colifecales (por c/100 ml)	DBO (mg/lt)	Sólidos Suspend. (mg/lt)
Norma chilena de riego	1.000		
Norma EPA USA	500	4,00	
Recom. OMS para Agua Potable	0 - 10		1.000
Río Maipo	53.447	15,00	8,00
Río Rapel	44,391	1,29	0,24
Río Mataquito	33.086	0,50	0,15
Río Maule	12.374	0,25	0,31

DBO : Demanda Bioquímica de Oxígeno

La legislación chilena regula desde 1916 la concentración máxima de contaminantes permitida en los recursos hídricos, dependiendo del uso que se le pretende dar, así como de tipos de efluentes. Institucionalmente, la responsabilidad por el control de la contaminación de las aguas está dispersa en una serie de instituciones gubernamentales: la calidad ambiental del agua está a cargo del Servicio de Salud del Ambiente y la Dirección General de Aguas, la Superintendencia de Servicios Sanitarios, el Servicio Agrícola y Ganadero y EMOS son responsables de los efluentes. Adicionalmente, la Comisión Nacional del Medio Ambiente tiene amplias responsabilidades en la administración ambiental, así como en el análisis y proposición de políticas.

El Código de Aguas señala que los derechos de uso de agua pueden ser consuntivos, como el caso de riego, y no consuntivos, que permite emplear el agua sin consumirla, y obliga a restituirla de forma de no perjudicar los derechos de terceros constituidos sobre ellas en cantidad, calidad, sustancia, oportunidad de uso, etc. Este último caso puede significar restringir su utilización en otras actividades a los usuarios aguas abajo, al ser devuelta al curso original con una calidad que no permita o al menos restrinja su uso.

Desgraciadamente, hasta la fecha en Chile no se dispone de una norma de calidad ambiental para agua (primaria y secundaria), por lo que la prohibición de emitir sustancias contaminantes establecida en la ley N°3.133 de 1916 y lo estipulado en el Código de Aguas con relación a que las aguas no consuntivas deben ser devueltas al curso original con las mismas características con que fueron captadas, se transforma en letra muerta.

Considerando que el agua es una necesidad básica del ser humano y a su vez un recurso escaso, debemos encontrar la manera de usarla, sin que su nivel de deterioro arriesgue la vida de generaciones futuras.

En primer lugar, por lo tanto, debemos definir normas de calidad ambiental para aguas, en función del uso que se le quiera dar en las distintas cuencas, los riesgos aceptables en términos de salud de la población, protección de los ecosistemas y disponibilidad de recursos económicos para lograr dichos objetivos. Una vez definidas las normas de calidad, se deberá buscar la mejor manera de alcanzar dichas metas en aquellos lugares donde hayan sido superadas.

Dado que aproximadamente el 50% de la contaminación proviene de las empresas sanitarias, se requiere continuar en forma urgente con la incorporación de capitales privados con el fin de llevar a cabo a la brevedad las inversiones necesarias en plantas de tratamiento de aguas servidas. Ello

Libertad y Desarrollo

permitirá su reciclaje y su uso para riego, sistemas de refrigeración y otros usos industriales, para los cuales no se requiere agua de alta calidad.

La construcción de plantas de aguas servidas facilitará el tratamiento de residuos industriales, ya que estas plantas podrán otorgar otro tipo de servicios, como la intervención de residuos que no cumplen con la norma para ser vertidos al alcantarillado. A las industrias que emitan estos residuos en pequeña cantidad, les será más conveniente y rentable pagar el tratamiento de aguas servidas que construir sus propias plantas.

La industria privada, por su parte, deberá cumplir con las normas de emisión y planes de prevención y descontaminación eventualmente establecidos, con la debida fiscalización, con el fin de que todos asumamos la responsabilidad que significa el uso de los recursos hídricos para diluir nuestros desechos contaminantes, sin poner en riesgo la salud de la población.

2.4. Residuos sólidos

En nuestro país, menos del 50% de los residuos sólidos se deposita en lugares sanitariamente adecuados y un 72% no cuenta con autorización sanitaria[8]. Por otra parte, el sistema tarifario respecto a la gestión de los residuos no incentiva su generación racional, al estar el cobro ligado a las contribuciones, y ser independiente del peso o volumen de residuos generados. Así, los municipios más pobres, donde gran parte de la población está exenta del pago de contribuciones se ven en serias dificultades para conseguir recursos para su recolección, transporte y disposición.

En Chile, más de 40 mil toneladas de residuos se depositan en vertederos no oficiales o clandestinos, cifra que equivale al 20% del total de desechos sólidos.[9] Ello en parte debido a la natural reticencia de los vecinos de tener un vertedero en su comuna, como al alto precio que significa depositar la basura en rellenos sanitarios. Al aumentar la cantidad de residuos por el desarrollo económico del país, los vertederos oficiales ven copada su capacidad. Sólo en Santiago existen más de 100 vertederos clandestinos ubicados en lechos de río, sitios eriazos, bermas de caminos, etc., que son focos de infecciones para la población. De ellos se podrían recuperar cerca de 115 hectáreas para áreas verdes. El resto debe ser eliminado y sus desechos trasladados a rellenos sanitarios en operación o dispuestos para ello.

La primera tarea que tenemos con relación a los residuos sólidos es racionalizar su generación a través de un sistema de tarificación para residuos industriales y domiciliarios, que refleje el costo real de generarlos. Ello permitiría contar con los incentivos para la creación de un mercado de

Libertad y Desarrollo

productos reciclados y un sistema eficiente de recolección. Resulta lamentable que en nuestro país sólo se recicle el 50% del papel, el 30% del vidrio y el 3% de plástico[10], lo que hace poco rentable este negocio.

En cuanto a su disposición, es necesario crear medidas para que las comunidades perciban los beneficios de tener un vertedero en su comuna y no sólo los costos que ello significa. Se requiere además, fomentar el uso de tecnologías modernas y eficientes, ambientalmente amistosas, para el tratamiento de los residuos sólidos y buscar alternativas a los vertederos tradicionales.

En cuanto a los residuos peligrosos, hay diversos convenios internacionales que limitan o prohíben el transporte interfronterizo de dichos residuos y algunos proyectos de ley que van en la misma dirección. Adicionalmente, está en discusión el Reglamento de Manejo de Residuos Peligrosos.

Las restricciones al transporte de residuos peligrosos puede tener consecuencias negativas. Considerando el volumen de residuos peligrosos generados por nuestro país, puede resultar extremadamente caro su tratamiento dentro de sus fronteras, lo que haría conveniente exigir todas las medidas de seguridad que se requieran para su traslado y contratar el servicio de tratamiento y/o disposición en otro país. Otra opción sería ofrecer el servicio en nuestro país a países fronterizos, permitiendo aprovechar economías de escala y disponer de un volumen adecuado para hacer rentable el tratamiento de residuos en el país. Para prevenir posibles daños ambientales, estos movimientos están sujetos a estudio de impacto ambiental y a los requisitos exigidos por aduanas para la internación de tales elementos.

Libertad y Desarrollo

3. RECURSOS NATURALES

3.1. Áreas silvestres protegidas

De acuerdo al Catastro de Recursos Vegetacionales de Chile, publicado en 1997 por la CONAF, el Estado protege 13,4 millones de hectáreas de suelo de aptitud forestal (entre parques nacionales, reservas forestales y monumentos nacionales), es decir el 17,8% del territorio continental del país. Esta cantidad es sustancialmente superior al promedio mundial, a saber un 5,4% (ver Cuadro N° 5). Adicionalmente, existen 12 millones de hectáreas privadas bajo protección, lo que representa un 16% del territorio.

Cuadro N° 5
Zonas Protegidas
(% de la superficie total del país)

Chile	18,3
Nueva Zelanda	10,7
Australia	10,6
Estados Unidos	10,5
Francia	9,8
España	6,9
Suecia	6,6
México	5,1
Noruega	5,0
Canadá	5,0
Puerto Rico	4,0
Argentina	3,4
Brasil	3,3
Singapur	2,6
Finlandia	2,5
Irlanda	0,6
Uruguay	0,2
Promedio	**5,4**

Libertad y Desarrollo

Por otra parte, la superficie total de bosque nativo es de sólo 3,9 millones de hectáreas; es decir, el 29% está dentro del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, SNASPE, a cargo de CONAF. El 70% restante es de propiedad del Ministerio de Bienes Nacionales, municipal o privada. El SNASPE, formado por 30 parques naturales, 40 reservas forestales y 11 monumentos naturales, encierra 1.420 mil hás. de superficie con bosques nativos que representan un 10%, y 12.412 mil hás. sin bosque, aproximadamente un 90% del total del sistema.

Se estima que la superficie cubierta por bosque nativo de las áreas de preservación y protección representaría cerca del 70% de la superficie cubierta forestal nativa del país. Es decir, la conservación de este recurso estaría dependiendo significativamente del Estado.

Los bosques de producción alcanzarían aproximadamente a unos 7 millones de hás., de los cuales hay cerca 2,3 millones improductivos, debido a que se encuentran en pendiente o en zonas de difícil acceso.

Actualmente, el 90% de la demanda de madera nacional se abastece con plantaciones, lo que ha disminuido dramáticamente la presión sobre el bosque nativo.

Por otra parte, el bosque nativo se encuentra en un avanzado estado de sobremadurez y degradación. La degradación se explica, entre otras razones, porque ha sido usado preferentemente para el consumo de leña de las poblaciones rurales y afectado por el fuego y las plagas. De hecho, el 60% de la tala de bosque nativo se destina a leña, madera extraída sin ningún plan de manejo, cuyo uso está asociado a la pobreza y a la carencia de otras alternativas energéticas.

En definitiva, el bosque nativo no parece haber tenido un interés comercial de proyección relevante, sino hasta el inicio de las exportaciones de astillas. Ha sido, en consecuencia, esta nueva alternativa de uso la que en buena medida ha gatillado el interés y la polémica en torno a la actividad forestal asociada al bosque nativo.

La ley de Bases del Medio Ambiente establece como misión del Estado «fomentar e incentivar la creación de áreas silvestres protegidas privadas, las que estarán afectas a igual tratamiento tributario, derechos, obligaciones y cargas que las pertenecientes al SNASPE». Su afectación será voluntaria y se perfeccionará mediante un reglamento que aún no se promulga. No existe, entonces, una normativa precisa y objetiva que permita dar mayores garantías para el desarrollo de parques privados y áreas de interés ecológico. La dictación de esta normativa será un incentivo para proteger y preservar nuestro patrimonio ecológico, y potenciar el atractivo turístico de esos lugares.

Se requiere de una política de incentivos que valore en forma privada los recursos ecológicos disponibles en el país, de modo que al dueño privado le convenga tener en su propiedad un bosque de alerces, un rebaño de pudúes o un nido de cóndores, sin que su propiedad pierda valor. Por otra parte, se debe incorporar al sector privado en la administración y mantención de parques nacionales.

Libertad y Desarrollo

Ley de Bosque Nativo

A pesar de contarse con el inventario de bosque nativo, aún no hemos definido qué queremos conservar, cuánto y dónde se encuentran estos recursos. Es así como no está claro si todo lo que está incluido en el SNASPE debe ser realmente protegido y si hay recursos que merecen ser protegidos y no lo están.

La legislación actual no permite tocar los árboles en áreas de conservación y protección, la que corresponde al 50% de los bosques nativos, aunque se permite la explotación de su madera muerta. Por lo tanto, estos bosques nativos no tienen valor comercial en pie, y son más rentables muertos. Ello genera incentivos perversos en el sentido de no protegerlos del fuego, para poder comercializar la madera muerta y posteriormente usar la tierra en alguna actividad productiva.

El proyecto de ley de Bosque Nativo enviado a trámite legislativo en 1995, respecto de cuyos criterios de protección aún no se llega a acuerdo, clasifica el bosque nativo en tres categorías: bosque de preservación, los que integran el SNASPE; bosque de protección, el que está ubicado en suelos frágiles, en pendientes iguales o superiores a 45%, a orillas de fuentes o cursos o masas de agua o que constituye habitat natural y contiene especies vegetales o animales únicas o escasas; y bosque de producción, el que no constituye bosque de protección ni de preservación.

Si bien esta clasificación es adecuada, el proyecto sólo se refiere a bosques nativos, sin tener en cuenta que la protección de un bosque es independiente de que pertenezca al Estado o a un particular, sea nativo o exógeno.

A este respecto, se propone definir con precisión el concepto de bosque de protección y permitir, con arreglo a un plan de manejo que considere el régimen pluviométrico, sustituir parcialmente el bosque nativo por bosque exógeno, que puede ser igualmente eficiente para evitar la erosión.

Con relación a la conservación y protección de bosques ubicados en zonas privadas, se definirán las zonas y un mecanismo que permita aumentar las áreas de protección y preservación, por la vía de la compensación con áreas susceptibles de manejo comercial sustentable.

Lo anterior permitiría aumentar la rentabilidad privada de mantener nuestros bosques nativos y recursos naturales sin explotarlos, conservando su biodiversidad y con un aprovechamiento racional y sostenible. Para esto sólo se necesitan reglas claras que estimulen el desarrollo del turismo en esas zonas.

Actualmente, el bosque nativo está desprotegido, ya que ha perdido su valor comercial, teniendo un valor privado negativo. Ello hace perder incentivos para su protección. Es por ello que reviste importancia el hecho de que aquellos bosques nativos de preservación y protección que se ubiquen en terrenos privados, sean adquiridos por el fisco o bien se recompense a su dueño la pérdida de valor de su propiedad al no poder hacer uso del recurso del que dispone. De hecho sería mucho más conveniente permitir su manejo, exigiendo su reforestación, que impedirlo e incentivar su destrucción «accidental».

Libertad y Desarrollo

3.2. Recursos pesqueros: asignemos derechos de propiedad

Actualmente, nuestro país cuenta con varios regímenes de pesca: régimen general de pesca, régimen de plena explotación, régimen de pesquería en recuperación y pesquería incipiente.

El régimen general de pesca otorga libre acceso a la pesca y corresponde a un escenario de recursos abundantes. El desarrollo de la actividad requiere de una autorización de la Subsecretaría de Pesca, vinculada al barco pesquero y no es transferible, salvo por herencia.

El régimen de plena explotación corresponde a aquellas pesquerías en las cuales, para mantener la sustentabilidad del recurso, se requiere cerrar la entrada a nuevas naves, situación que se renueva anualmente. El recurso está además sujeto a vedas biológicas periódicas. En esta situación se encuentra aproximadamente el 99% de las capturas en Chile[11].

El régimen de recuperación se decreta cuando una especie ha estado en veda durante tres años. En estos casos, las autorizaciones existentes durante el régimen de plena explotación quedan sin efecto, debiendo obtener nuevos permisos los pesqueros que deseen acceder al recurso en recuperación. Es en este régimen donde se introduce el sistema de Cuotas Individuales Transferibles.

Por último, el régimen de desarrollo incipiente se aplica a nuevas pesquerías.

En la práctica, la legislación actual no ha dado los resultados esperados. Durante 1998, el agotamiento del jurel, debido al fenómeno de El Niño según algunos, producto de la sobre-explotación según otros, puso en duda la efectividad de nuestra regulación pesquera. En los últimos años, la captura efectiva del jurel ha superado con creces las recomendaciones de la autoridad. De acuerdo a datos del Instituto de Fomento Pesquero, IFOP, la captura efectiva ha ido aumentando de 280 ton/m3 en 1988 a 360 ton/m3 en 1993. En 1992, la captura efectiva fue un 176% superior a la cuota anual recomendada por la autoridad.

En nuestra legislación, los regímenes descritos, a excepción del régimen de recuperación, no otorgan ningún incentivo para el cuidado del recurso. El libre acceso permite la entrada de nuevos pesqueros, de modo que el nivel de captura aumenta en forma indiscriminada por sobre la capacidad natural de recuperación de la biomasa, hasta niveles que pueden llegar a agotar el recurso.

El régimen de plena explotación, si bien cierra el acceso a nuevos barcos, tampoco protege en forma adecuada la conservación de la biomasa.

Libertad y Desarrollo

Las mejoras tecnológicas dan lugar, año tras año, a un aumento en la captura. Dado que el recurso es finito, el sistema lleva al colapso de la pesquería en cuestión.

El solo establecimiento de una cuota global para proteger el recurso no es la solución. Todos los sistemas mencionados generan incentivos perversos y distorsiones tales como la sobre inversión, con el fin de maximizar la capacidad de captura durante el tiempo que se permite la pesca; la rápida extracción del recurso, para obtenerlo antes que otro lo haga; y la sobre explotación, ya que no hay incentivos para no capturar especies jóvenes, lo que da origen a gran cantidad de descartes y una baja eficiencia en la captura.

Esta situación ha ocasionado grandes pérdidas económicas y sociales, quedando subutilizados y ociosos barcos con grandes bodegas y sofisticados sistemas de detección de cardúmenes y trabajadores cesantes que laboran a bordo de los barcos y en plantas procesadoras, así como pescadores artesanales.

Las cuotas individuales transferibles

Una excepción a la situación anterior es el caso de la pesquería en recuperación. Esta se basa en la asignación de derechos de propiedad a las empresas, lo que les da derecho a pescar una fracción de la cuota global. Estos derechos son individuales y transferibles. Se fija una cuota global, adecuada para lograr la recuperación del recurso y se asignan derechos de propiedad individuales sobre la base de licitación, lo que hace posible el reinicio de la actividad económica. Este sistema opera actualmente para el langostino colorado y el bacalao de profundidad.

El caso más significativo, que muestra el éxito del sistema es el del langostino colorado, cuyos resultados se presentan en el Cuadro Nº 6.

En la década de 1980, se capturaron hasta 70 mil toneladas de este recurso. En 1992 esta pesquería colapsó y la industria prácticamente desapareció, perdiéndose alrededor de doce mil empleos. En 1995 se declaró régimen de recuperación y se definió una cuota de hasta 12.000 toneladas anuales, permitiendo a la industria desarrollarse en este nuevo esquema.

Como resultado se logró racionalizar el proceso productivo. Se ocupa un menor número de barcos, lo que unido al aumento del período de pesca, permite ajustar el flujo del recurso a la capacidad de procesamiento y venta.

Libertad y Desarrollo

Cuadro N° 6
Pesquería del Langostino Colorado

	Libre Acceso	Cuotas Individuales
Cuota Temporada	4.000 tons.	4.000 tons.
N° de barcos operando	37	8
Temporada de pesca	6 días	139 días
Captura estimada	5.030 tons.	4.002 tons.
Captura ilegal estimada	3.430 tons.	280 tons.
Pérdidas por descarte	100 tons.	6 tons.
Rendimiento del producto	8%	10%

Fuente: Subsecretaría de Pesca

Adicionalmente, se redujeron las pérdidas al existir una programación de captura. Sorprende ver cómo antes de la puesta en marcha del sistema, el período de captura era de sólo 6 días, lo que constituía una verdadera carrera olímpica por el recurso. Ello requería una gran capacidad de pesca, implicando la subutilización de dicha capacidad productiva durante el resto del año.

Por otra parte, la captura total duplicaba la cuota permitida, lo que muestra la magnitud de la captura ilegal. Al aplicar el sistema de cuotas individuales se reduce significativamente la captura ilegal y se respeta la cuota autorizada.

Por último, el establecimiento de cuotas individuales transferibles facilita el logro de objetivos de recuperación de stock, ya que los usuarios saben cuáles serán los niveles de extracción a futuro. De este modo, son ellos los que se transforman en guardianes del recurso, sin necesidad de mayores regulaciones y controles estatales.

Uno de los temas más difíciles de definir y potencial generador de conflictos es la asignación inicial de cuotas, porque se debe buscar una fórmula que equilibre los intereses de todos los involucrados. Sin embargo, independiente del mecanismo de asignación, en el largo plazo, se llega al mismo equilibrio. Se debe buscar entonces la fórmula que genere los mínimos de conflictos sociales y políticos al momento de su asignación.

Libertad y Desarrollo

Este sistema opera en varios países del mundo, entre los que se cuentan Islandia y Nueva Zelanda. En ambos países, la asignación inicial se llevó a cabo sobre la base de captura histórica, o bien de capacidad de bodega cuando no era posible hacerlo según el primer criterio. Las cuotas fueron definidas como derechos permanentes sobre un tonelaje de pesca absoluta, lo que posteriormente fue modificado para ser expresados como porcentaje de la autorización global, estableciendo un límite al porcentaje máximo en poder de un solo operador (35% en Nueva Zelanda).

En cuanto a la pesca artesanal, en Nueva Zelanda se les asignó a los nativos maoríes el porcentaje histórico que tenían, pudiendo explotarlo ellos mismos, o subcontratarlo con naves más eficientes. En Islandia, al inicio se otorgó libre acceso a los pescadores artesanales; sin embargo, dado el aumento explosivo de los barcos de pequeño tamaño, se incorporaron en forma obligatoria al sistema todos los barcos de más de 6 toneladas y en forma opcional los de menor tamaño.

Los resultados han sido exitosos. Se ha logrado la recuperación de las pesquerías, estabilizando los ecosistemas que estuvieron en peligro de extinción. Desde el punto de vista comercial, se observó una racionalización del proceso productivo, lo que dio lugar a una mayor eficiencia en la industria pesquera. Se produjo la transferencia de derechos de pesca desde los menos eficientes a los más eficientes, en forma paulatina, pudiendo reubicarse sin mayores problemas la fuerza de trabajo que quedó cesante en este proceso. Bajo otro sistema que provoque el colapso de la pesquería, toda la industria terminaría sus actividades con un costo económico y social mucho mayor. Es así como este sistema cumple con los objetivos de conservación del recurso y de eficiencia económica.

Libertad y Desarrollo

III. POLITICA AMBIENTAL

1. MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO AMBIENTAL

El desarrollo económico ha traído consigo soluciones a problemas ambientales que aquejaban a las sociedades más antiguas. Prueba de ello lo constituyen el aumento de la esperanza de vida de la población y la disminución de las tasas de mortalidad infantil, logradas gracias a la innovación científica y tecnológica que ha mejorado las condiciones de salubridad de la población, ha permitido producir más y mejores alimentos y la cura de

muchas enfermedades que antes eran causa de muerte.

La dinámica del desarrollo y la obligación ineludible de seguir solucionando el problema de la pobreza, nos obliga éticamente a seguir aumentando nuestra productividad, lo que se logra por la vía del desarrollo científico y tecnológico unido a sistemas económicos abiertos y competitivos.

Hoy se enfatiza el hecho de que el desarrollo es el causante de los problemas ambientales, olvidando las soluciones que ha aportado. Se presenta a las economías más desarrolladas como las generadoras de los principales problemas ambientales. Sin embargo, una de las componentes principales de la degradación ambiental ha sido y es la pobreza. La existencia de personas marginadas del mercado formal, que necesariamente deben satisfacer sus necesidades básicas sobre-explotando la escasa tierra de que disponen, talando bosques naturales como principal fuente energética para su subsistencia, hace impensable que ellas puedan preocuparse por lo que le leguen a las generaciones futuras.

El Departamento de Interior de los Estados Unidos encontró que para la mayoría de los contaminantes hay un nivel de riqueza en el que estos comienzan a declinar. Cuando las personas cubren sus necesidades de subsistencia, comienzan a demandar bienes ambientales, tales como aire y agua limpia. El primer logro ambiental es el agua potable. La bacteria de coliformes fecales en ríos, un buen indicador de la contaminación hídrica, tiene un «peak» cuando el ingreso per cápita promedio alcanza US$ 1.400. Le sigue la contaminación por partículas, como polvo y hollín cuando el ingreso per cápita promedio alcanza los US$ 3.200 y el dióxido de azufre cuando el ingreso per cápita promedio llega a US$ 3.700.

Es así como a lo largo del tiempo, un sistema que premie la eficiencia también tenderá a producir menor polución que uno que tolere la ineficiencia. Los países con economías de libre mercado han probado ser más eficientes y tener menores tasas de contaminación que los países con economías socialistas. De esto podemos concluir que las políticas de protección del medio ambiente que incentivan la eficiencia tienden, en el largo plazo, a disminuir la contaminación.

Convencidos de la necesidad de continuar por la senda del desarrollo y reconociendo el mayor éxito de las políticas basadas en la libertad individual y el mercado como el más eficiente asignador de recursos, debemos fundamentar en estas premisas nuestra política ambiental.

La aplicación de recetas copiadas de otros países puede lograr soluciones parciales; sin embargo, no hay que olvidar que parte de la normativa ambiental existente en nuestro país, proviene de países con realidades

Libertad y Desarrollo

socioeconómicas muy distintas a las nuestras, que ya han resuelto un conjunto muy superior de aspiraciones de sus comunidades, lo que les permite destinar una mayor cantidad de recursos a aspectos que bajo nuestra realidad serían impensables. El desafío es inventar un esquema que cree los incentivos correctos y que compatibilice el necesario desarrollo con la razonable preocupación ambiental. Ya antes nos hemos visto enfrentados a estos desafíos y hemos sido capaces de crear soluciones ingeniosas que hoy otros países están imitando y que han hecho que nuestro país sea considerado líder en dichas materias.

2. MEDIO AMBIENTE Y DERECHOS DE PROPIEDAD

Para el diseño de una política ambiental es necesario establecer un marco conceptual dentro del cual se enmarquen todas las acciones relativas, tanto a la protección de la calidad ambiental, como al uso racional de los recursos naturales. Así, la política ambiental debe estar centrada en mejorar el bienestar de las personas, teniendo como principios más importantes la libertad individual y el respeto al derecho de propiedad, y como objetivo final ser un instrumento de apoyo al desarrollo.

Libertad y Desarrollo

2.1 La libertad individual

El principio básico para cualquier política ambiental debe ser el de la libertad individual, que promueve la iniciativa personal y con ello la libre empresa, la inquietud científica y el desarrollo tecnológico, elementos básicos para la búsqueda de soluciones tendientes a mejorar la calidad de vida del hombre. Las políticas públicas basadas en la libertad han demostrado ser las más exitosas.

La libertad individual es un derecho que debe estar acompañado de deberes. Desde el punto de vista medioambiental, el principal deber es el de responsabilidad por daño ambiental. El hombre debe prevenir impactos negativos y aquel que contamina y daña nuestro medio ambiente debe pagar por los daños generados a terceros. De este modo, el mejor fiscalizador del medio ambiente es el propio individuo afectado.

2.2 La propiedad privada

La propiedad privada promueve el cuidado del medioambiente, debi-

do a que los dueños de los recursos tienen todos los incentivos para mejorarlos, protegerlos y disponer de ellos en la oportunidad y forma más eficiente posible.

Cuando los recursos son públicos, como el aire, ríos, mares, lagos, vida silvestre y en algunos casos terrenos públicos, generalmente somos inducidos por la competencia con otros, a explotarlos lo más rápidamente posible, sin tener en cuenta su valor futuro. Los beneficios del uso de estos recursos los obtiene un individuo en particular, pero los costos los asume toda la sociedad. El resultado es contaminación, tasas de desarrollo que no son sustentables, sobreexplotación de recursos y daños en la vida silvestre.

Históricamente, los derechos de propiedad han permitido responsabilizarse por el daño causado. La naturaleza peculiar del aire, agua y vida silvestre, nos ha llevado a adoptar una legislación que contempla, en muchas ocasiones, el ordenamiento de estos bienes por parte del Estado. Sin embargo, el aumento de la riqueza, la toma de conciencia por los temas ambientales y la innovación tecnológica han contribuido al acuerdo de que la estrategia de derechos de propiedad es posible.

¿Qué pasa si el dueño de un recurso no le otorga el valor que tiene y no lo administra en forma adecuada? Los derechos de propiedad transferibles les permiten a aquellos que le otorgan el valor real, comprarlos a aquellos que subestiman su valor. Compradores potenciales, -organizaciones sin fines de lucro y clubes dedicados a la conservación de la naturaleza- pueden usar sus derechos de propiedad para comprar o arrendar tierras y otros recursos, y restringir su uso. Este tipo de intercambios revelan el verdadero costo de la protección del medio ambiente y asegura que este costo sea compartido por aquellos que más valoran el ambiente.

Las agencias gubernamentales, en cambio, a menudo sufren de falta de información, debido a la ausencia de precios y mercados competitivos. Cuando tratan de planificar el uso de los bosques, por ejemplo, enfrentan la tarea imposible de compatibilizar los intereses públicos en cuanto al valor que la ciudadanía otorga a los distintos tipos de uso de los bosques, el producto de su tala, recreación y conservación. De igual forma, cuando formula leyes, limitando las emisiones contaminantes de las fábricas, opera sin tener mayor conocimiento de las últimas tecnologías que están por salir al mercado, qué «trade-offs» enfrenta cada fábrica o la valoración que la gente que vive cerca de la fábrica otorga al aire limpio vs. más trabajo o un salario mayor. Cuando el gobierno trata de realizar tareas como la recolección de basura o de residuos peligrosos, su status monopólico hace que no compare su propia eficiencia con la de aquellas organizaciones competitivas.

Libertad y Desarrollo

Es así como, cuando el gobierno intenta ayudar a los agricultores vendiéndoles agua a precios artificialmente bajos, este subsidio rápidamente incentiva el derroche del recurso, ya que la compra de más agua es más barata que su conservación. A medida que pasa el tiempo, los subsidios se transforman en derechos adquiridos, y sus beneficiarios hacen «lobby» ante cualquier intento de reducirlos o eliminarlos. El resultado es que el costo de proveer estos subsidios es mucho mayor que el beneficio recibido por los agricultores, ya que a esas alturas es políticamente imposible reducirlos o terminar con ellos. Los subsidios creados para producir un beneficio, en el largo plazo invariablemente causan cambios en el comportamiento de las personas, que anulan cualquier beneficio que pudieran producir.

Debemos procurar entonces, extender los derechos de propiedad cuando ellos no están presentes, de tal forma de traspasar los desafíos, problemas y soluciones al individuo, y así permitir que sean las fuerzas del mercado las que determinen qué, cómo y cuánto usar o proteger de cada componente del medioambiente.

3. ANÁLISIS DE RIESGO Y COSTO DE OPORTUNIDAD

Frecuentemente escuchamos que el costo de cualquier regulación es inferior a sus beneficios, ya que si con ella se salva una vida humana, ello ya vale la pena. Sin embargo, hay otra manera de analizar la misma cuestión. Si los recursos públicos o privados se deben gastar para proteger vidas, es mejor gastar esos recursos para salvar la mayor cantidad de vidas posible. De hecho, en muchos casos, si los recursos privados usados en el cumplimiento de las regulaciones gubernamentales quedaran en las industrias, o fueran usados en otras actividades de la economía local, la gente recibiría mayores beneficios. Por ejemplo, sería posible salvar una mayor cantidad de vidas.

Generalmente, el diseño de políticas públicas falla en reconocer que el uso de recursos en una determinada actividad, significa dejar de usarlos en otra, donde podría rendir mejores resultados. Con muy poco debate público, se crean regulaciones que imponen enormes costos a la economía para erradicar riesgos mínimos. Se ignora, tanto el hecho de que no todos los riesgos son abordables, como que es imposible reducir el riesgo a cero. Se ignoran también los beneficios, incluyendo el logro de una mayor reducción de riesgos individuales, usando los mismos recursos para otros propósitos. Los beneficios que se obtendrían usando los fondos en una

Libertad y Desarrollo

actividad alternativa es lo que los economistas llaman «costos de oportunidad de la regulación».

La consideración de los costos de oportunidad revela que muchas regulaciones tienen importantes consecuencias no intencionadas. El alto costo de algunas regulaciones lleva a reducir la calidad de vida de la gente a través de una disminución de sus salarios y pérdidas de trabajo, lo que ha probado aumentar las tasas de mortalidad.

En 1987, la EPA examinó sus actividades regulatorias, el presupuesto asignado para ello por el Congreso, y enlistó, sobre la base de riesgo relativo, 31 áreas en problemas que habían sido abordadas por cada agencia. Cada una de las 31 áreas se evaluaron para cuatro tipos de riesgo: riesgo de contraer cáncer, otros riesgos para la salud, efectos en la ecología y efectos en el bienestar.

El informe concluyó que el listado por riesgo no correspondía ni de cerca con las prioridades asignadas por las autoridades o por la EPA. Áreas donde había una relación de «alto riesgo /bajo esfuerzo» incluían problemas de contaminación intradomiciliaria, contaminación por radón en recintos cerrados, contaminación por fuentes difusas y derrames accidentales de compuestos químicos tóxicos. Pero la EPA había focalizado las labores de limpieza de largo plazo en la eliminación de desechos tóxicos y el manejo de compuestos químicos tóxicos, ambos de alto costo y bajo riesgo. El informe concluye que las variables políticas dificultaron a la agencia establecer una lista apropiada de prioridades.[12]

El uso de ciencia cierta, que ponga los riesgos en perspectiva, es crítico para asegurar una correcta asignación de recursos, donde hagan el mayor bien. Bruce Ames y Lois Swirsky Gold, investigadores de la Universidad de California han hecho extensos estudios para identificar las causas del cáncer. Entre sus hallazgos se encuentran lo siguiente:

- La contaminación da cuenta de menos del 1% de los casos de cáncer en el ser humano. Los factores que tienen un mayor impacto en reducir las tasas de cáncer incluyen la reducción del hábito de fumar, el aumento del consumo de frutas y verduras, el control de infecciones, la reducción de la exposición al sol y el aumento de la actividad física.
- Casi todos los químicos en la dieta del ser humano son naturales. Por ejemplo, el 99,99% de los pesticidas que las personas ingieren están presentes en forma natural en las plantas para resguardarse de los insectos y otros depredadores. Ames y Gold señalan que aún en el

Libertad y Desarrollo

peor de los casos, la proporción de cáncer que se podría prevenir por medio de la regulación de estos contaminantes es marginal.

4. CUÁNDO TIENE QUE INTERVENIR EL ESTADO

El Estado tiene el deber de resguardar la salud de la población y el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, tal como lo consigna la Constitución Política. Sin embargo, esa función debe llevarla a cabo respetando la libertad individual de las personas y el derecho de propiedad, derechos también resguardados por la Constitución.

Podemos propender al cuidado del medio ambiente mediante la dictación de leyes, instrumentos de carácter impositivo, o por medio de incentivos que promuevan las conductas deseadas. La primera forma requiere de información detallada acerca de cómo se debe actuar, sistemas de monitoreo del comportamiento y de castigo para aquellos que no cumplen con la legislación. La creación de incentivos adecuados, en tanto, permite a cada persona decidir en cuanto a la acción a tomar, requiere menos esfuerzo para imponer acciones y monitoreo y produce menos acciones evasivas. Así, una estrategia de derechos de propiedad trabaja por medio de incentivos, lo que produce mejores resultados y menos consecuencias no esperadas.

Los procesos de comando y control, donde el Estado establece medidas restrictivas u obliga a los ciudadanos a actuar de una otra manera, sólo funcionan cuando no se comete ningún error. Es el caso de las normas de emisión de fuentes fijas o móviles en aquellas situaciones en que ciertos compuestos afectan en forma importante la salud de la población, como el plomo en la gasolina, cuando la emisión de un determinado compuesto proviene de un solo proceso, donde la tecnología de abatimiento es única y, por último, cuando las tecnologías de control están claramente establecidas y los costos son básicamente los mismos para todas las fuentes reguladas. Sin embargo, se requiere de una revisión continua de estas regulaciones ante el avance de la tecnología.

4.1. El mercado como alternativa

La alternativa a estas regulaciones es el uso de incentivos de mercado. El concepto general es que se exige un determinado rendimiento y el agente emisor tiene el derecho a determinar como cumplir dicho objetivo.

Libertad y Desarrollo

En los casos de deterioro de calidad del aire o del agua, la función del gobierno es fijar los estándares de calidad ambiental que protejan la salud de la población y asegurar el proceso para conseguirlo. En el caso de agotamiento de recursos naturales, como los pesqueros, la función del gobierno es establecer una cuota global que permita mantener la biomasa, y establecer cuotas individuales transferibles, como se mencionó anteriormente.

Dado que los empresarios son quienes mejor conocen sus operaciones y las oportunidades para reducir sus emisiones y maximizar sus utilidades, el gobierno debe mantenerse al margen de este proceso. Cuando la emisión de un contaminante no crea peligro sobre la salud de la población en forma local, sino que contribuye a un problema de contaminación regional, entonces no debemos preocuparnos de dónde provenga la reducción, sino sólo que ella se haga efectiva.

Es así como los incentivos de mercado pueden usarse para acelerar la reducción de emisiones al precio más razonable. Estas soluciones de bajo costo deben ser llevadas a cabo con el fin de construir y promover una economía robusta.

A continuación se consignan distintos instrumentos de políticas de control de la contaminación y protección de los recursos naturales. Las soluciones propuestas priorizan los incentivos económicos, regulados a través del mercado, más que los instrumentos regulatorios tipo comando y control, existentes hace ya tiempo en el país, mediante los cuales no se ha solucionado este problema. Se requiere entonces de soluciones más modernas para controlar este problema.

Libertad y Desarrollo

IV. INSTRUMENTOS DE POLITICA

1. SEGURO AMBIENTAL

La ley de Bases del Medio Ambiente cuenta con un sistema de seguro ambiental, que debe presentar aquel titular de proyecto que desee iniciar actividades previo a la aprobación ambiental definitiva del EIA por parte de la CONAMA. Este seguro cubre los impactos ambientales ocasionados en el período de estudio del proyecto, de modo que si este resulta rechazado, sea posible mitigar, compensar o revertir los impactos ambientales ocasionados por el inicio anticipado del proyecto.

Desgraciadamente, este seguro sólo es factible de ser utilizado por algunos tipos de proyectos. Adicionalmente, dado que la CONAMA dispone de 120 días para evaluar el Estudio de Impacto Ambiental presentado por el titular del proyecto, en ese plazo es difícil llevar a cabo actividades más allá de la instalación de faenas.

Actualmente, existe un vacío en la protección de nuestro patrimonio ambiental. El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental exige medidas de mitigación, compensación y prevención a los proyectos y actividades que se acogen a él. Sin embargo, en caso de producirse un siniestro, no está clara la definición de responsabilidades. La CONAMA o COREMA que aprobó el Estudio o Declaración de Impacto Ambiental no responde por el daño causado, y el titular del proyecto sólo lo hará de acuerdo con sus posibilidades, hasta la quiebra, lo que puede ser insuficiente para resarcir el daño.

Un seguro ambiental, cuya póliza cubra los daños producidos sobre el medio ambiente, tiene el doble beneficio al asegurar que el EIA contemplará los impactos ambientales relevantes y que el eventual daño causado será reparado.

La compañía de seguros exigirá la incorporación de los impactos ambientales relevantes con el fin de minimizar su costo en caso de producirse un siniestro, y el titular del proyecto reducirá el riesgo de accidente con el fin de disminuir el valor de la póliza.

Un sistema de seguros que funcione como mecanismo voluntario, complementario al SEIA, será un instrumento eficaz que permitirá cubrir de mejor manera los daños ambientales, sin que ello implique desconocer o evitar los mecanismos de participación ciudadana. Este sistema irá acompañado de una reformulación de la participación ciudadana.

2. DERECHOS DE EMISIÓN TRANSABLES

La ley de Bases del Medio Ambiente establece dentro de los instrumentos de gestión en los Planes de Prevención y Descontaminación, los Permisos de Emisión Transables. La propia ley, en su artículo 48 establece que «una ley establecerá la naturaleza y las formas de asignación, división, transferencia, duración y demás características de los permisos de emisión transables.» Dicha ley, que debería haber sido presentada a trámite legislativo el año 1996, se discutió en forma pública en 1999 a través de una serie de reuniones llevadas a cabo por la CONAMA, pero aún no es discutida a nivel legislativo.

Libertad y Desarrollo

Los permisos de emisión transables fueron creados en Estados Unidos, como una forma de abordar el alto costo que significaba el logro de las metas ambientales establecidas en ese país.

El sistema de permisos transables hace posible aumentar la flexibilidad para cumplir con las metas de calidad ambiental, permitiendo a las fuentes reguladas elegir en forma individual el tipo de tecnología de control de emisiones a usar para lograr una meta global. Se exige un cierto nivel de emisiones y aquellas fuentes que son capaces de lograr una emisión menor, pueden transar libremente la diferencia con otras fuentes, a quienes les resulte más caro hacerlo. Ello genera una competencia entre fuentes emisoras para desarrollar sistemas de reducción de emisiones con la mejor relación costo efectividad. Al final del período se logra la meta de reducción establecida al menor costo. De este modo, las empresas eligen cuándo invertir y en qué invertir. Pueden invertir en reducción de emisiones al principio del programa a través de modificaciones en los procesos productivos, cambio de combustibles o innovaciones tecnológicas, o bien si ello es demasiado caro, comprar permisos de emisión y esperar que se desarrollen nuevas innovaciones de abatimiento más baratas e invertir más adelante, con el objeto de lograr la meta de emisión establecida para el fin del período.

De esta manera, la creación de un mercado competitivo estimula la innovación, recompensa la eficiencia y aumenta la velocidad de desarrollo. Sin embargo, la cooperación entre distintos actores requiere de un buen sistema de monitoreo y del registro de transacciones para verificar dichas reducciones. Con ello, la opinión pública comprueba el progreso logrado y las reducciones certificadas tienen un mayor precio de venta.

En Estados Unidos, este sistema ha estado en operación por casi 20 años. El programa de lluvia ácida, de control de óxidos de azufre y el programa RECLAIM, que controla óxidos de nitrógeno, han tenido éxitos notables.

El programa de lluvia ácida permitió reducir las emisiones de SO2 de 17,5 a 5 millones de tons-año entre 1980 y 1995, logrando en ese período una reducción un 30% por debajo de la meta fijada para el año 2010. Paralelamente, los costos de abatimiento, que se estimaron inicialmente en un valor que fluctuaba entre US$ 4 y US$ 8 billones anuales, alcanzaron cerca de US$ 1 billón anual.

El programa RECLAIM estableció como meta reducir en un 75% las emisiones de óxidos de nitrógeno y en un 61% las emisiones de óxidos de

Libertad y Desarrollo

azufre en un plazo de 10 años en la zona de Los Ángeles. Las metas se han cumplido y los costos de abatimiento para NOx se han reducido de US$ 25 mil la tonelada a montos que varían entre US$ 640 y US$ 5.560 la tonelada durante 1999. Se espera un ahorro anual de US$ 48 millones o un 42% con relación al gasto por medio de sistemas de comando y control.

En Chile, la carencia de normas de calidad para algunos contaminantes, en especial del agua, la ambigüedad en parte de nuestra normativa y los altos costos para cumplir algunas exigencias establecidas por la autoridad, no han permitido solucionar el problema de contaminación atmosférica y de nuestros recursos hídricos en plazos razonables.

Los primeros sistemas de incentivos que incorporaron el mercado en la protección ambiental se llevaron a cabo en 1992, a través de la dictación del DS N°4 del Ministerio de Salud. Este decreto estableció normas de emisión para fuentes fijas y puso en marcha el sistema de compensación de emisiones. Ello permite por primera vez en nuestro país, congelar las emisiones de estas fuentes e incorporar al mercado en las decisiones de calidad ambiental, flexibilizando la reducción de emisiones de material particulado respirable por parte de fuentes fijas.

En esa oportunidad se fijó una meta de reducción del 50% de las emisiones globales en un plazo de 5 años. Así, por medio de un acuerdo entre el titular de distintas fuentes estacionarias, en que uno se compromete a disminuir su nivel de emisiones en la misma cantidad en que otra fuente la aumenta, se logra congelar la emisión global para este contaminante.

Este sistema, al igual que el sistema de permisos transables, incorpora incentivos económicos para lograr metas ambientales. Desgraciadamente, el sistema de compensaciones sólo incorpora fuentes fijas, lo que no permite compensar un aumento de emisión de PM10 por parte de la industria con una disminución por parte del transporte o de polvo de calles.

El sistema ha sido exitoso, y permitió disminuir las emisiones de PM10 sin afectar el crecimiento económico de la región. Es así como entre 1990 y 1999, el número de fuentes fijas controladas por el SESMA aumentó de 1.207 a 4.848 y sus emisiones globales disminuyeron de 22,5 a 3,9 tons/día. Asimismo, en este período el sector industrial generó más de 20.000 puestos de trabajo.

Libertad y Desarrollo

Cuadro N° 7
Evolución de las Emisiones de Fuentes Fijas en la RM

Año	N° fuentes	Ton/año
1990	1.207	22,5
1991	2.342	22,0
1992	2.477	15,3
1993	3.123	8,4
1994	3.556	8,9
1995	3.695	10,2
1996	4.615	10,9
1997	4.484	6,9
1998	4.978	4,3
1999	5.021	3,9

Libertad y Desarrollo

Con relación a la aplicación de este sistema al material particulado respirable, existen algunos problemas, debido a los distintos compuestos incorporados en él. Es así como el PM10 contiene desde polvo, prácticamente inofensivo para la salud, hasta partículas de pequeño tamaño que ingresan por el tracto respiratorio hasta el torrente sanguíneo, o compuestos altamente tóxicos, que son un grave peligro para la salud de la población.

A este respecto, lo que corresponde es definir un umbral de toxicidad, eliminando del sistema de permisos transables aquellos contaminantes que por su efecto agudo en la salud de la población requieren de un tratamiento diferente y para el resto de los componentes permitir su libre transacción.

Un sistema de este tipo permite la libre transacción entre distintas fuentes, una de las mayores ventajas del sistema, debido a la diferencia de costos de abatimiento entre los distintos tipos de fuentes.

2.1. Plan de Descontaminación de Santiago: congelar las emisiones

Para abordar en forma adecuada el Plan de Prevención y Descontaminación de la Región Metropolitana, se requiere en primer lugar determinar el nivel de emisiones que es capaz de soportar la cuenca de la RM. Una vez determinado ese nivel, se debe congelar el total de emisiones de la

región en ese monto, de modo de asegurar que las concentraciones de elementos contaminantes no superen las normas de calidad ambiental.

Si bien durante los últimos años se congelaron las emisiones de las fuentes fijas, ello no ha sido así con las fuentes móviles, a las cuales se les ha establecido una serie de restricciones (restricción vehicular, restricción de uso de ciertas vías, etc.), ni con las fuentes difusas, como es el caso de las emisiones provenientes de calles pavimentadas y sin pavimentar, sitios eriazos, carencia de áreas verdes y falta de forestación en el pie de monte cordillerano. Si bien el parque automotriz ha sufrido una reconversión importante a vehículos catalíticos, las emisiones cuya disminución es de responsabilidad estatal, no han disminuido al ritmo esperado, debido a problemas presupuestarios. Es así como se ha cumplido el 30% del plan de forestación periurbana y la creación de áreas verdes urbanas, la pavimentación de calles ha avanzado sólo en un 70% de lo presupuestado.

Se debe entonces buscar los recursos necesarios para abordar en forma eficiente la descontaminación de la Región, ya sea por medio de asignación presupuestaria, o buscando aportes privados e incentivando a la ciudadanía a colaborar en forma más activa.

Uno de los instrumentos de mercado que ha mostrado ser más efectivo en el control de la contaminación es el Sistema de Permisos de Emisión Transables, tratado en el punto anterior. Este sistema asigna cuotas de emisión sobre la base del total de emisiones que es capaz de absorber la cuenca, de modo que cuando se llegue a la meta de reducción, se asegure que la calidad se mantendrá estable a niveles que no superen las normas de calidad ambiental.

En el caso de Santiago, donde existe una clara estacionalidad en los niveles de contaminación, sería conveniente establecer dos tipos de permisos: uno para emitir sin restricciones durante todo el año y otro que autorice emisiones sólo durante los períodos de menor concentración de contaminantes (entre septiembre y abril, para el caso del PM10). De este modo, aquellas empresas a las que les resulta muy costoso reducir su nivel de operaciones en forma estacional, estarán dispuestas a adquirir permisos permanentes, lo que sin duda tendrá un costo menor, y por otra parte, aquellas fuentes que pueden paralizar actividades en situaciones críticas, comprarán aquellos permisos válidos sólo durante una determinada época del año.

En el caso de los episodios críticos, también podría operar un sistema de este tipo, donde se estableciera otra categoría de permisos, de mayor valor, que permitiera operar durante episodios críticos. Así, en lugar de

Libertad y Desarrollo

paralizar aquellas fuentes fijas que emiten en conjunto el 30% del total del PM10 del sector, de acuerdo a un listado entregado por el SESMA y restringir la circulación vehicular, dependiendo del último número de su patente, - situación independiente de los costos que significa la paralización de fuentes fijas y la restricción vehicular para distintas personas-, permitiría optimizar el sistema en términos de costos, con el mismo resultado final en términos de disminución de emisiones. Aquellas fuentes para las que sea más valioso operar durante episodios críticos estarán dispuestas a adquirir estos permisos.

En el caso del parque vehicular, se debería establecer un sistema de permisos de circulación en función del nivel de emisiones de cada vehículo y que además reemplace la restricción vehicular. De este modo, cada automovilista podrá elegir libremente el sistema a utilizar para cumplir con las metas de reducción de emisiones exigida. Por una parte, el costo del permiso de circulación dependerá del nivel de emisiones de su vehículo. El permiso básico le dará derecho a circular sólo durante los días en que no haya episodios críticos.

En el caso de un vehículo sin convertidor catalítico, no podrá circular durante aproximadamente 70 días al año (equivalente a los días en que actualmente tiene restricción vehicular). Si para el automovilista es prioritario circular durante todos los días del año, entonces tendrá que pagar un permiso de circulación más caro, que le permita hacerlo. De este modo, todos los años se podrá optar al sistema que más le acomode para cumplir con las metas de descontaminación, ya sea pagando un permiso más caro, o bien sólo circulando algunos días de la semana.

2.2. Ecoetiquetado y certificación ambiental

La política ambiental del gobierno, dada a conocer a principios de 1998, establece dentro de sus metas la elaboración y acreditación de la calidad ambiental de los productos chilenos. Ello requiere incorporar al proceso de desarrollo productivo el derecho de la comunidad a estar informada sobre los productos que consume. En el plano internacional, se debe prestar cada vez mayor atención a las exigencias de mercados cada vez más rigurosos en exigencias de calidad ambiental.[13]

Las proposiciones de la CONAMA con relación a este tema establecen lo siguiente[14]:

- ampliar y desarrollar los enfoques de certificación sectorial en el

Libertad y Desarrollo

ámbito del comercio internacional;

- diseñar un sistema nacional de etiquetado ambiental que cuente con certificación de terceros.

Los sellos ambientales o ecosellos son sistemas de información al consumidor, que le permiten escoger productos ambientalmente amigables o que sus insumos, sistemas de producción, uso y disposición final presenten el menor impacto ambiental. Al respecto, las normas ISO 14.000 establecen dos modalidades de sellos ambientales: el eco sello o sello tipo I y la auto declaración o etiquetado de productos con información ambiental relevante o sello tipo II.

2.3. El sello tipo I o ecosello

El sello tipo I o ecosello le otorga una etiqueta de aprobación a aquellos productos que cumplen criterios ambientales establecidos, ya sea por agencias gubernamentales o por organizaciones independientes, sobre la base del ciclo de vida del producto. Una vez que el producto o servicio recibe dicha aprobación, se permite a las empresas usar el símbolo o logotipo en sus envases, si así lo desean, para indicar a los consumidores que ese producto es superior, en términos ambientales a aquellos que no lo poseen.

Sin embargo, no ha sido posible demostrar que los consumidores compren sus productos sólo sobre la base de la existencia o no de sellos verde[15]. Por otra parte, las prioridades ambientales del mundo real no son compartidas universalmente, por lo que un sello verde único no es recomendable. Una región puede estar preocupada de la escasez y contaminación de las aguas, otra de la contaminación atmosférica, otra de la escasez de lugares para instalar rellenos sanitarios, etc. De este modo, un problema importante en una región puede ser insignificante en otra.

Frecuentemente, en el proceso de establecimiento de criterios ambientales, el juicio científico cierto da paso a negociaciones entre las partes afectadas. Ello puede llevar a compromisos en la creación de criterios que resultan en dudosas ganancias ambientales. El ecoetiquetado puede inducir a efectos perversos, al llevar a una empresa a aumentar la inversión en tecnologías convencionales y conservar las ya existentes. Ello especialmente si la firma espera que la certificación de un determinado producto de su línea de producción proyecte una imagen positiva sobre todos sus productos.

Por último, no existen criterios objetivos para identificar productos[16]. No existe actualmente una metodología universalmente válida para

Libertad y Desarrollo

jerarquizar productos, insumos o procesos desde el punto de vista ambiental. Por otra parte, la norma ISO 14024 establece la evaluación sobre la base del ciclo de vida de los productos, método que aún no está maduro y afinado para usarlo en forma generalizada. De hecho, diversos aspectos de dicho procedimiento aún no han sido resueltos.

Todas estas desventajas hacen que los sellos, que deberían ser objetivos e imparciales, terminen definiéndose por motivos políticos o bien de acuerdo a la presión ejercida por diversos grupos, lo que constituye barreras a la innovación, ya que, por una parte, los criterios de aceptación sólo pueden estar basados en tecnologías actuales, por lo que establecen un techo a las propiedades ambientales de los productos, sin existir incentivos para superarlos o ser más eficientes. Es así como innovaciones que prometen pasos ambientales significativos pueden ser ignoradas por completo. El tiempo que lleva la modificación a la norma que regula un ecosello hace que ellos no se adecuen a los avances tecnológicos. Sin una rápida capacidad de respuesta, los programas de información ambiental corren el riesgo de detener las innovaciones que benefician el medio ambiente.

Ello hace que se transformen en barreras al libre comercio, donde los países en desarrollo presentan claras desventajas. Si bien estos sellos inicialmente se plantean como voluntarios, de hecho terminan siendo obligatorios cuando se especifican en operaciones comerciales[17].

2.4. Sello tipo II

El sello tipo II consiste en el intercambio de información y no indica preferencia por determinados productos. En cambio, permite a los consumidores disponer de la información necesaria para decidir por sí mismos la compra de un bien o servicio en función de sus atributos ambientales u otros. Las etiquetas incluyen información de características de los insumos, del proceso de producción, del producto mismo, su empaque y de la disposición final. De esta manera, el consumidor hace su opción de compra tomando en cuenta las variables que considera más importantes, las que pueden ser distintas de un consumidor a otro y de una región a otra.

Es así como las autodeclaraciones permiten destacar las variables ambientalmente más importantes, que sean efectivamente relevantes en la zona de consumo del producto. El ecosello en tanto entrega menor información, debiendo el consumidor hacer un acto de fe con relación a sus características ambientales.

La idea detrás de estos sellos es inducir a los consumidores a comprar

Libertad y Desarrollo

productos y servicios ambientalmente superiores y a medida que se exprese una preferencia por estos productos, los negocios e industrias crearán productos y servicios que cumplan con estos requerimientos.

NOTAS DE REFERENCIA

[1] CONAMA, «Una Década de Compromiso Público con el Medio Ambiente», Informe Cumplimiento Política Ambiental. Cuenta de Gestión 94 – 99, Enero 2000.

[2] Universidad de Chile, Centro de Estudio de Políticas Públicas; Informe País. «Estado del Medio Ambiente en Chile - 1999».

[3] Emisiones producidas por combustión de leña, kerosene, gas licuado y gas de cañería en residencias.

[4] Incluye lavasecos, talleres de pintado de autos y u so de pintura en casas y edificios.

[5] Corresponde a las emisiones producidas apor la evaporación en grandes estanques de almacenamiento, almacenamiento en servicentros y expendio de gasolina en los mismos.

[6] Sólo entre los meses de marzo y diciembre.

[7] Hasta 1997, sólo algunas empresas que abastecían Santiago eran privadas (Lo Castillo, Los Domínicos, Manquehue y Servicomunal). En 1998 se privatizó ESVAL de la V Región, y en 1999, EMOS de la Región Metropolitana y ESSAL de la VI Región.

[8] Informe País: «Estado del Medio Ambiente en Chile – 1999», Universidad de Chile, Centro de Análisis de Políticas Públicas.

[9] Serie Opinión Económica, Libertad y Desarrollo, 1997.

[10] Informe País: op. Cit.

[11] De acuerdo a la exposición de Juan Manuel Cruz, Subsecretario de Pesca en Seminario en Libertad y Desarrollo, 4 de diciembre de 1998.

[12] Antonelli, Ángela; Seminario «Mitos y Realidades de la Protección Ambiental,» Libertad y Desarrollo y Amcham; Junio 15, 2000.

[13] CONAMA, «Una Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable», 9 de enero de 1998.

Libertad y Desarrollo

[14] Página web de la CONAMA (www.conama.cl).

[15] Shimp, R.J., Rattray, T., «Ecoseals: Little More that a Pretty Package», Forum for Applied Research and Public Policy, Spring 1997, Vol. 12, Nº 1.

[16] Fernando Alliende, Taller Ambiental del 17 de mayo, Instituto Libertad y Desarrollo.

[17] Morris, Julian; Scarlett, Lynn; «Buying Green: Consumers, Products Labels and the Environment», Reason Foundation, Policy Study Nº 217, noviembre 1996.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

INFRAESTRUCTURA Y OOPP: LA VIA AMPLIA A LA MODERNIDAD

Autores:
María de la Luz Domper R. *
Santiago Plant K.**

Libertad y Desarrollo

* La autora es ingeniero comercial de la Universidad Católica, investigadora del Programa Económico de Libertad y Desarrollo.

** Constructor civil, Universidad Católica. Diplomado en Gestión de Empresas.

Se agradecen los comentarios y la colaboración de Sergio Merino, Alejandro Sepúlveda, Carlos Silva, Gloria Hutt, Roberto Darrigrandi Chadwick, Roberto Darrigrandi Undurraga, Sergio Icaza, Fernando García y Rodrigo Joglar.

Libertad y Desarrollo

INTRODUCCIÓN

Por infraestructura se entiende: « ... el conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización cualquiera...»[1]. En este caso se trata de la organización económico-productiva del país.

No obstante la amplitud que puede abarcar el concepto, este capítulo sólo se referirá a la infraestructura constituida por el stock de capital en obras públicas y a aquella necesaria para la prestación de servicios públicos, sin incluir la requerida para salud, vivienda y educación que es tratada en los capítulos correspondientes.

A continuación, entonces, se analiza la infraestructura de obras públicas, que incluye la infraestructura vial, la infraestructura de servicios sanitarios, que abarca tanto la producción y distribución de agua potable, como la recolección y disposición de las aguas servidas, y la infraestructura de riego. Adicionalmente se analiza transporte, que agrupa el terrestre urbano e interurbano, transporte de ferrocarriles, transporte marítimo y transporte aéreo.

Libertad y Desarrollo

I INFRAESTRUCTURA VIAL

1. DIAGNOSTICO

1.1. Grandes déficit de inversión

En infraestructura vial, tanto urbana como interurbana, existen grandes déficit de inversión. Ello ha generado problemas de congestión vehicular en las ciudades y problemas que afectan el nivel de competitividad del país.

La inversión necesaria en infraestructura de transporte y sanitaria, para el período comprendido entre el año 2000 y el 2004, alcanza a US$ 14.910 millones (ver cuadro N°1). Dentro del sector transporte, las necesidades de inversión por sector son: US$ 535 millones en puertos; US$ 320 millones en aeropuertos; US$ 435 millones en ferrocarriles; US$ 3.567 millones en vialidad urbana; y US$ 7.600 millones en vialidad interurbana.

Por su parte, todavía existe una brecha significativa entre crecimiento de la inversión en vialidad y el crecimiento del parque automotriz, todo lo cual prueba que existe un déficit de vialidad (ver gráfico N°1).

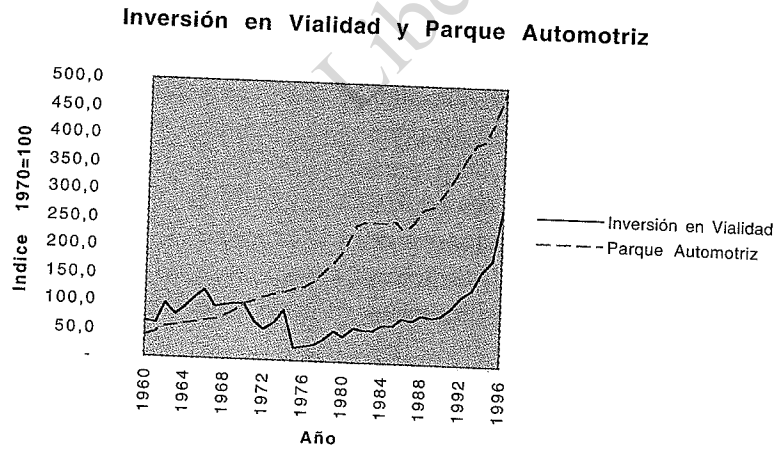
Cuadro N°1
Inversión en Infraestructura
(MM US$ de 1998)

	Transporte**	Sanitaria
Inversión Efectiva (1995 - 1999)		
Promedio anual	1.420	297,4
Total	7.101	1.487
Inversión Necesaria (Período 2000-2004)		
Promedio anual	2.491	490,6
Total	12.457	2.453
Déficit Inversión		
Anual	1.071	193,2
Total	5.356	966

*** El sector transporte incluye los subsectores de puertos, aeropuertos, ferrocarriles, vialidad urbana y vialidad interurbana.*

Fuente: Cámara Chilena de la Construcción.

Gráfico N° 1



Libertad y Desarrollo

1.2. Carreteras en mal estado

Otro problema que presenta la infraestructura vial en nuestro país radica en sus malas condiciones: aproximadamente un 52% de las carreteras se encuentra en mal estado, un 33% en estado regular y sólo un 15% en buen estado (ver cuadro N°2). Se ha calculado que esta carencia de infraestructura adecuada genera pérdidas del orden de US$ 2.300 millones, un 3,4% del PIB (ver cuadro N°3).

Cuadro N°2
Estado de la Red Vial en Chile (en kms.)

	Bueno	**Malo**	**Regular**	**Total**
Hormigón	1.611	1.726	498	3.835
Asfalto	5.157	2.157	1.802	9.116
Ripio	4.191	22.244	5.803	32.238
Tierra	1.027	15.405	17.802	34.234
Total	**11.986**	**41.532**	**25.905**	**79.423**
	(15%)	(52%)	(33%)	(100%)

Fuente: Dirección Vialidad MOP, 1996.

Cuadro N°3
Pérdidas por carencia de Infraestructura
1999

	Millones de US$
Congestión en el Gran Santiago	912
Daños a la fruta en caminos comunales	50
Demoras y desgaste en carreteras	510
Daños físicos por accidentes	160
Gastos en salud por accidentes	220
Enfermedades gastrointest. y costos de contaminación	290
Congestión en puertos	105
Pérdida de agua potable	53
Total	**2.300**
Como % del PIB	**3,4%**

Fuente: Cámara Chilena de la Construcción.

Libertad y Desarrollo

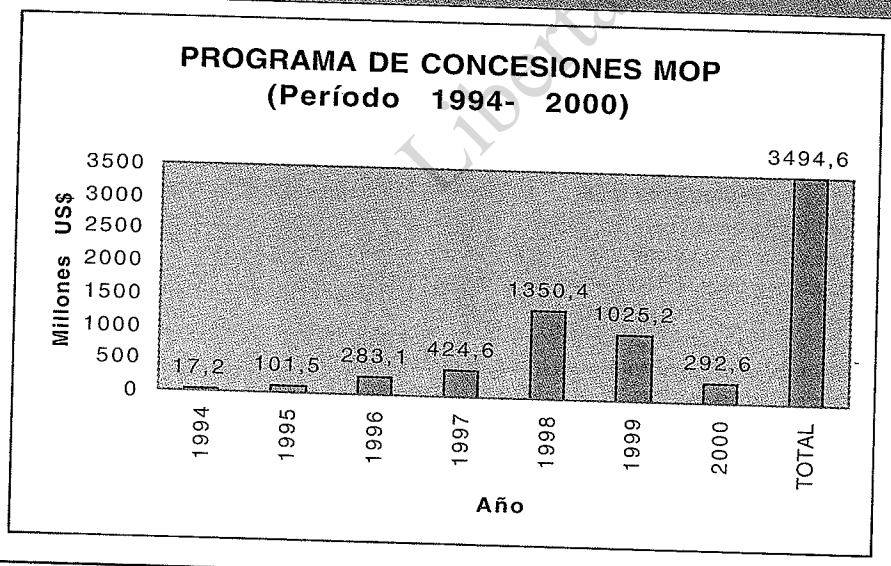
1.3. Problemas del Sistema de Concesiones de Obras Públicas

Para el período comprendido entre 1993 y el año 2000, el programa de concesiones de obras públicas que incorpora capital privado en la provisión de infraestructura vial, contemplaba inversiones por un total de 3.494,6 millones de dólares en infraestructura vial (ver gráfico N°2).

Este sistema de concesiones ha tenido problemas y retrasos debido a la insuficiente capacidad del MOP para preparar múltiples bases de licitación, y a problemas de coordinación interministerial con Hacienda. Asimismo, se han originado dificultades con el MOP en la etapa de construcción de los proyectos, ya que los fiscalizadores han ejercido sus labores más como si se tratara de contratos de construcción que de concesión.

Aún así se han producido ciertos problemas de control por parte del MOP en el proceso de construcción de las obras. Ejemplo de ello fue la excesiva demora que experimentó la ejecución del proyecto Carretera Panamericana Norte entre Santiago y Los Vilos, básicamente por problemas de financiamiento de la empresa concesionaria, y la entrega de algunos tramos en estado defectuoso: falta de bermas, mala señalización, semáforos, etc.

Gráfico N°2



Libertad y Desarrollo

1.4. Demoras en los procesos expropiatorios

Las expropiaciones han retrasado la puesta en marcha de muchos proyectos, debido a que existen altos costos de transacción en los procesos de acuerdo entre privados y el Estado, considerando especialmente que los montos involucrados son bastante significativos. A modo de ejemplo, la Ruta 5 involucra recursos por concepto de expropiaciones de aproximadamente UF 7,5 millones (cuadro N°4). Adicionalmente, los privados han tenido dificultades en obtener modificaciones a los proyectos y las compensaciones correspondientes.

1.5. Retraso en las licitaciones de proyectos urbanos

Por otra parte, se observa un gran retraso en las licitaciones urbanas, algunas de las cuales tenían fecha para ser entregadas en concesión hace dos o tres años. Es así como el porcentaje de materialización del programa de concesiones urbanas del MOP sólo alcanza a un 1% (ver cuadro N°5). La única obra urbana adjudicada y construida, y actualmente en operación es el acceso al Aeropuerto Arturo Merino Benítez. (ver cuadro N°6), cuya segunda fase se encuentra ahora en construcción. El sistema Norte-Sur y General Velásquez se encuentra adjudicado y las obras parten a fines del 2001. Por su parte, la Costanera Norte también se encuentra adjudicada y las obras parten el primer trimestre del 2001. Ambas obras fueron adjudicadas en el año 2000.

Cuadro N°5
Programa de Concesiones

Proyectos	Meta Inversión (MMUS$)	Inversión Efectiva (MMUS$)	% de materialización
Programa de Concesiones Viales 1993-2000			
Concesiones Ruta 5	1.690	1.690	100%
Concesiones Urbanas	1.230	10	1%
Concesiones Interurbanas	1.533	1.433	93%
Concesiones Aeropuertos	598	592	99%
SUBTOTAL	**5.051**	**3.725**	**74%**

Fuente: Elaboración propia Libertad y Desarrollo. Datos MOP y EMPORCHI.

Libertad y Desarrollo

Cuadro N°6
Plan de Concesiones Urbanas del MOP
(anunciado en agosto de 1995)

	Fecha de Licitación	
Acceso Vial Aeropuerto CAMB	1995	adjudicado
Mejoramiento Integral A. A. Vespucio	1996	
Sistema Norte-Sur - Gral.Velásquez	1996	adjudicado, obras parten a fines 2001
Costanera Norte	1996	adjudicado, obras parten 1er trim 2001
A.Pie Andino, S. Las Condes- Ruta 5 sur	1997	
Eje Las Industrias La Serena	1997	
Isabel Riquelme-R. de Araya	1997	
Camino Int. G34 Sector Orbital- Ruta 5	1997	

Fuente: Ministerio de Obras Públicas. Agosto 1995.

2. PROBLEMAS DE FINANCIAMIENTO

El principal problema que aqueja al sistema de concesiones en la actualidad se refiere al financiamiento. Aún antes de manifestarse los efectos de la crisis financiera internacional, las perspectivas de financiamiento de la mayoría de las concesiones era bastante problemática. Con la crisis económica ello se ha transformado en una certeza para algunas obras ya adjudicadas, las cuales han postergado sus inicios o se encuentra prácticamente detenida su ejecución. Respecto de los proyectos terminados y en ejecución, las dificultades de financiamiento se manifiestan en que no han podido obtener recursos a largo plazo compatibles con la real capacidad de recuperación de la inversión.

2.1. Políticas

Para solucionar los problemas mencionados, se deben considerar los siguientes principios:

- Rol Subsidiario del Estado

Para solucionar los problemas de déficit y de mala calidad de la infra-

Libertad y Desarrollo

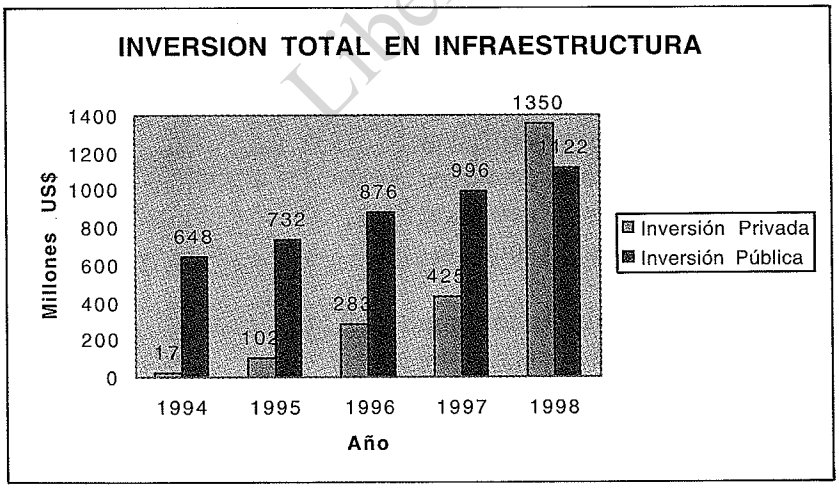
estructura, el rol del Estado debiera ser subsidiario. En tanto este principio sostiene que al Estado no le corresponde llevar a cabo aquellas actividades que los privados pueden realizar, debiera abrir mayores posibilidades de participación a la iniciativa privada para solucionar los problemas de déficit de infraestructura y de mala calidad de las obras existentes.

- Incorporar capital privado

Las soluciones a los problemas planteados de falta de infraestructura vial adecuada y de mala calidad de la infraestructura existente tienen que basarse en la incoporación de capital privado. El sector privado está dispuesto a participar en el sistema de concesiones de obras públicas, tal como ha quedado demostrado en las licitaciones anteriores. Las posibilidades de participación en la mantención de la infraestructura existente y en el desarrollo de obras de infraestructura vial urbana deben ampliarse. El Estado no cuenta con recursos suficientes para llevar a cabo todas las obras que se requieren. En el gráfico N°3 se observa cómo el sector privado ha canalizado parte importante de la inversión realizada en obras públicas a través del sistema de concesiones.

Libertad y Desarrollo

Gráfico N°3



3. ACCIONES

Dentro de las medidas propuestas para solucionar los problemas anteriores se encuentran:

3.1. «Outsourcing» para la mantención de la infraestructura vial

La infraestructura vial, para la cual el sistema de concesiones vigente no da sustento económico viable, sufre permanente deterioro natural y en los casos en que se trata de sectores productivos de gran tránsito esta situación se agrava, llegando hasta la inutilización, cuando corresponde proceder a una rehabilitación completa. Diversas técnicas conocidas hacen posible manejar su mantención adecuadamente y con un costo mucho menor al que se incurre en la actualidad.

La proposición consiste en entregar al sector privado la mantención de esta infraestructura por un determinado período de años, contra un pago anual del fisco como contrapartida, durante cuyo plazo debe mantenerse un estándar de calidad en la vía. Esto puede lograrse adaptando el mecanismo de la ley de concesiones.

3.2. Flexibilizar el actual sistema de concesiones

La actual ley de Concesiones mantiene en su operación el concepto de contratos tipos del Estado y, por lo tanto, el sistema se considera sujeto a todas las normas y características de las licitaciones ordinarias del M.O.P. Esto impide que se tomen soluciones originales en las cuales se privilegie el costo, el que debe ser traspasado indefectiblemente a los usuarios, de modo de obtener tanto en la licitación como en la ejecución mejoras sustantivas. Al inicio de la discusión del proyecto de ley de Concesiones de Obras Públicas se esgrimió el principio de subsidiaridad, significando que lo que se debería lograr en la concesión era la solución a un problema para el cual el Estado no debería distraer recursos y que la intervención privada daría una solución contra la obtención de su usufructo por un período dado.

La realidad ha sido que las normas del M.O.P. exigen el cumplimiento estricto de condiciones fijas. Se requiere flexibilizar dichas normas. Esto reforzaría lo ya señalado en orden a que los usuarios obtengan el menor precio por el servicio, pero obliga a una capacidad técnica y responsabilidad distinta a los funcionarios del MOP. Por otra parte, el sistema de arbi-

Libertad y Desarrollo

traje que contempla la ley no es asumido como transparente, e impide en la práctica que se presenten eventuales alternativas de calidad o costo.

3.3. Modernizar la institucionalidad responsable del sistema de concesiones

Se requiere una contrapartida competente en el Ministerio de Obras Públicas para desarrollar las bases de licitación. Por otra parte, es preciso capacitar a los fiscalizadores del MOP para que cumplan con su labor adecuadamente. Especialmente en atención a que en la etapa de licitación y en la de ejecución existen diferentes dependencias responsables. Por lo tanto, se requiere una mayor capacidad técnica de los funcionarios del MOP, debido a que sus responsabilidades son distintas.

3.4. Propender a un sistema de expropiaciones más eficaz

Se requiere perfeccionar el sistema de concesiones de obras públicas de tal manera de acelerar los procesos expropiatorios, y de flexibilizar su normativa para incorporar las modificaciones que los privados propongan y las compensaciones correspondientes.

De esta manera se propone realizar una cantidad sustantiva de las expropiaciones requeridas para cada proyecto con anterioridad a la fecha de licitación, comenzando en la etapa de diseño del proyecto, y suspender la inscripción de derechos a desarrollar minas en ese minuto (cuando se da a conocer el trazado de la vía).

Estas medidas darán mayor confianza a los inversionistas, y permitirán agilizar el sistema de concesiones de obras públicas, por ejemplo, en proyectos de infraestructura vial urbana.

Libertad y Desarrollo

3.5. Medidas para solucionar el problema de financiamiento de concesiones

Se propone incentivar la participación de los inversionistas institucionales en el financiamiento de las obras de infraestructura y disminuir los riesgos involucrados por la vía de acelerar las expropiaciones y de asegurar las obligaciones del Fisco. En términos específicos:

- Revisar la reglamentación que afecta a los inversionistas institucionales, de modo de no desincentivar su participación en el financiamiento de las obras de infraestructura (que requieren plazos largos).

- Generar los mecanismos mediante los cuales los soportes financieros que otorga el Estado (Ingreso Mínimo Garantizado, subsidios, etc) constituyan obligaciones incuestionables del Fisco (en la actualidad estos soportes no constituyen «deuda pública», lo que lleva a que se perciba un mayor riesgo del que efectivamente conllevan).
- Eliminar, en la medida de lo posible, riesgos innecesarios asumidos por los concesionarios, por ejemplo, el riesgo de atraso en el proceso de expropiaciones, por la vía de licitar con una parte sustantiva de las expropiaciones ya efectuadas.

3.6. Incentivar las iniciativas privadas

Aquellas concesiones que nacen como propuestas del sector privado debieran tener un sistema más ágil de tramitación. En caso de que la iniciativa involucre subsidios del Estado, el MOP deberá pronunciarse respecto de si es factible o no el proyecto en un plazo máximo de 90 días. Por el contrario, si no existieren recursos comprometidos del Estado, a sola excepción de los retornos de impuestos, la iniciativa podrá realizarse inmediatamente.

II. SANITARIAS

1. DIAGNOSTICO

1.1. Situación general

El sector sanitario comprende los siguientes servicios: producción y distribución de agua potable, recolección de aguas servidas y disposición y tratamiento de las aguas servidas. La mayor parte de los servicios sanitarios son provistos por empresas públicas; últimamente, han sido privatizadas ESVAL, EMOS, ESSEL y ESSAL y se encuentra en proceso de privatización para este año, ESSBIO. La principal motivación para privatizar estas empresas es que el Estado no cuenta con los recursos que demandan las inversiones necesarias para los próximos años y las empresas no cuentan con un adecuado y eficiente nivel de gestión.

1.2. Las necesidades de inversión

Los requerimientos de inversión en infraestructura sanitaria, que in-

Libertad y Desarrollo

cluye la infraestructura necesaria para producir y distribuir agua potable, y recolectar, tratar y disponer las aguas servidas, alcanzan a aproximadamente US$ 1.800 millones para el período 1998-2002 (ver cuadro N°7), y a US$ 2.453 millones si consideramos el período 2000-2004, según datos de la Cámara Chilena de la Construcción. Cabe señalar que la cifra entregada por la Cámara Chilena de la Construcción considera US$ 700 millones de inversión en infraestructura de aguas lluvias.

Respecto de los datos entregados por la Secretaría General de la Presidencia (ver cuadro N°7), para el período 1998-2002, las empresas sanitarias podrían financiar aproximadamente US$ 1.004 millones. En consecuencia, se requieren recursos adicionales para financiar el 46% restante (aproximadamente US$ 820 millones). Dentro de la inversión requerida, se necesitan aproximadamente US$ 700 millones para el financiamiento de las plantas de tratamiento de aguas servidas.

Cuadro N°7
Requerimientos de Inversión (1998-2002)
(millones de US$)

Sanitaria	Inversión Total	Inversiones Financiada	Inversiones No financiada
ESSAT	85,0	78,9	6,1
ESSAN	63,3	33,1*	30,2
EMSSAT	33,5	33,5	0
ESSCO	89,3	51,3	38
ESVAL	237,8	147,8*	90
ESSEL	116,8	60,4*	56,4
ESSAM	85,6	33,7	51,9
ESSBIO	191,8	97,5	94,3
ESSAR	104,3	48,1	56,2
ESSAL	103,2	43,7	59,5
EMSSA	6,6	6	0,6
ESMAG	36,5	26,3	10,2
EMOS	668,4	344*	324,4
TOTAL	**1822,1**	**1004,3**	**817,8**

** El Fisco sólo aportaría el 35% equivalente a la propiedad CORFO.*
Fuente: Secretaría General de la Presidencia.

Libertad y Desarrollo

1.3. Cobertura de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas servidas

Actualmente, existe población urbana y rural que no dispone de agua potable y alcantarillado. El 99% de la población urbana dispone de abastecimiento de agua potable y un 89% de servicio de alcantarillado. Respecto de la población rural, información de 1983 señala que sólo el 81,3% de la población rural dispone de agua potable.

Cuadro N°8
Cobertura de Servicios por Empresa

	Agua Potable	Alcantarillado	Tratamiento Aguas Servidas
Essat	99,7%	96,1%	97,0%
Essan	99,8%	94,2%	12,0%
Emssat	98,2%	84,5%	58,0%
Essco	99,2%	86,0%	74,0%
Esval	96,1%	87,0%	5,0%
Emos	99,7%	97,1%	3,0%
Essel	97,7%	76,1%	35,0%
Essam	99,2%	90,7%	0,0%
Essbio	98,4%	80,1%	15,0%
Essar	99,4%	83,8%	21,0%
Essal	97,1%	77,9%	18,0%
Emssa	100,0%	80,2%	11,0%
Esmag	99,9%	96,7%	0,0%
Promedio	98,8%	90,2%	14,0%

Nota: Las coberturas de agua potable y alcantarillado corresponden a cifras de 1996.
Nota: La cobertura de tratamiento está referida a las aguas recolectadas y la información corresponde a 1995.Nota: Una vez finalizadas las obras de disposición de Valparaíso se alcanzará una cobertura de 65% en Esval, lo que aumentará el total nacional a 22%.

Fuente: Sistema de Administración de Empresas, SAE.

Por otra parte, en 1998 sólo se trataba el 16,7% de las aguas servidas del país, principalmente a través de emisores subterráneos que desembocan al mar. Esto significa que menos del 5% de las aguas servidas son tratadas

Libertad y Desarrollo

de manera tal que sea posible su reciclaje. El volumen restante es vertido en forma directa a cursos de agua superficiales, ríos y mar, provocando serios problemas de contaminación en las ciudades más importantes del país.

Además, existe un déficit de colectores de aguas lluvias en las principales ciudades del país, lo cual genera inundaciones en épocas de lluvias. La inversión necesaria en colectores madres de aguas lluvias para el período 2000-2004, se estima en US$ 700 millones.

En la ciudad de Santiago, que ha crecido aceleradamente en los últimos años, aproximadamente un 50% de su superficie no posee colectores de aguas lluvias. Dentro de los colectores existentes, hay que distinguir entre los llamados colectores unitarios de aguas lluvias y los colectores separados. Los colectores unitarios, actualmente de propiedad de EMOS, tienen capacidad para evacuar tanto aguas servidas como aguas lluvias. Ellos se ubican principalmente en el antiguo casco urbano de Santiago.

Por otra parte, los colectores separados sólo tienen capacidad suficiente para evacuar aguas servidas. En consecuencia, en épocas de lluvias, dada la inexistencia de colectores de aguas lluvias, ellos se ven afectados y copados en su capacidad, lo que da lugar a inundaciones domiciliarias y a problemas de mantención de los mismos. No existen en la actualidad colectores separados cuyo fin específico sea recolectar aguas lluvias que sean responsabilidad de las empresas sanitarias.

Finalmente, existe una falencia en el marco regulatorio del sector sanitario, el cual se manifiesta en épocas de sequía o escasez del recurso. Consiste en la falta de un sistema que asigne eficientemente el recurso agua potable cuando existe escasez. En la actualidad se tarifica con una excedencia del 90% y la ley sólo contempla el mecanismo de racionamiento (o corte de suministro), el cual conlleva ineficiencias en la asignación del recurso.

Libertad y Desarrollo

2. POLITICAS

Para solucionar los problemas mencionados, se deben considerar los siguientes principios:

- Continuar con la incorporación de capital privado en las empresas sanitarias. La incorporación de capital privado en la propiedad de las empresas sanitarias permitirá al Estado disponer de recursos para destinar a otros problemas sociales como educación, salud, etc. Es así como por la

venta del 42% de EMOS, el Fisco recibió un ingreso de más de 500 millones de dólares (recordemos que la postura mínima del Estado por la venta de EMOS era de 420 millones de dólares y el grupo franco-español que se adjudicó la venta ofreció 964 millones, de los cuales 516 ingresaron directamente a las arcas fiscales) y puede destinar los cerca de US$ 1.000 millones contemplados en su plan de inversiones para el tratamiento de aguas servidas, que ahora son responsabilidad de la empresa y no del Estado, a otras obras de beneficio social. A su vez, la mayor participación privada en estas empresas permitirá reducir el déficit existente en materia de inversiones.

- Ampliar la cobertura del servicio de agua potable y alcantarillado.Toda población urbana y rural debiera contar con agua potable, insumo indispensable para lograr un nivel mínimo de calidad de vida. Debiera avanzarse hasta llegar a un 100% de cobertura del servicio de agua potable en áreas urbanas y rurales concentradas, así como lograr por lo menos un 95% de cobertura del servicio de alcantarillado en zonas urbanas. En áreas rurales, existen otras soluciones al problema de aguas servidas que son más baratas que la red convencional de alcantarillado.

- Incentivar el tratamiento de aguas servidas. La globalización y el crecimiento de nuestras exportaciones exigen estar al día en materia de tratamiento de aguas servidas, de tal manera de cumplir con la normativa que se exige para que nuestras exportaciones no encuentren dificultades en otros países.

3. ACCIONES

Las necesidades de inversión en el sector sanitario para el período 1998-2002 alcanzan a aproximadamente US$ 1.800 millones, de los cuales, el sector privado tendría que financiar al menos US$ 820 millones, es decir, el 45% de las necesidades de inversión hasta el año 2002.

Dentro de la inversión requerida, se necesitan aproximadamente US$ 700 millones para el financiamiento de las plantas de tratamiento de aguas servidas. En consecuencia, es urgente concluir el proceso de privatización de las empresas sanitarias si se quiere financiar la inversión requerida. Existe a la fecha un importante sector de inversionistas nacionales y extranjeros interesados por invertir en ellas.

Actualmente, el 98% de las aguas servidas no son tratadas. En Santiago, EMOS acaba de iniciar un proceso de construcción de una planta para

Libertad y Desarrollo

alrededor del 25% de sus aguas.

La salud de los habitantes hace imperioso que se fije un plazo de 4 años para el tratamiento de al menos el 60% de las aguas servidas y uno no mayor a 6 para el 90% de ellas (el 100% es casi imposible técnica y económicamente). Este proceso puede iniciarse inmediatamente mediante licitación de estos servicios, para los cuales hay efectivos interesados en su inversión. Como agregado debe considerarse que si no se invierte lo requerido, es posible que enfrentemos en el futuro eventuales restricciones al comercio exterior que amenazan en la actualidad, en virtud del nulo tratamiento existente de las aguas servidas.

Hoy día una ley fija las responsabilidades de proyectos y ejecución de obras destinadas a aguas lluvias en el MOP y MINVU. Sin embargo, recién se están iniciando los estudios de solución a este problema. A modo de ejemplo, el plan de inversión respectivo, elaborado por el MOP, para el quinquenio 1995-1999 (ver cuadro N°9), se materializó solamente en un 43% y sólo se realizaron las inversiones correspondientes a los proyectos Quebradas Las Vizcachas y al Mejoramiento del Zanjón de la Aguada, con una inversión total de 37,3%.

Libertad y Desarrollo

Cuadro N°9
Inversión Requerida Aguas Lluvias
(1995-1999)

Proyecto	**Inversión en Millones de US$**
Sistema Gran Avenida	16,2
Mejoramiento Zanjón de la Aguada	32,5
Sistema Sector Santiago Norte	15,2
Construcción Acueducto Quebrada Las Vizcachas	4,8
Colector Puente Alto	23,6
Colector Avda. Colombia	6,5
Total US$	**98,8**

Fuente: "Inversión en Infraestructura en Chile 2000-2004" Informe Cámara Chilena de la Construcción, Santiago 1999.

En un plazo de 3 años deberían construirse las obras proyectadas y continuar con los estudios de los planes maestros definidos en el Plan de Inversiones. Para desarrollar estas obras el MOP debiera subcontratar

la construcción con el sector privado. Adicionalmente, pueden usarse instrumentos como leasing u otros para aliviar la carga del Estado.

Por último, se debe incorporar en la Ley de Tarifas el mecanismo de precios para asignar el recurso escaso.En presencia de una sequía, debiera operar el sistema tarifario de tal manera de permitir una racionalización del recurso escaso. Este sistema debiera contemplar un incentivo al ahorro de agua, de modo que si una familia consume menos que su consumo promedio, se le bonificaría su ahorro y si consume más que el consumo promedio cancelaría la porción extra a un precio más alto.

III. RIEGO

1. DIAGNOSTICO

Considerando la evolución y crecimiento de la inversión real de la Dirección de Riego entre 1990 y 1996, versus el aumento en la superficie regada, se obtiene que a pesar de que el aumento en la inversión real ha sido de 1.832%, la superficie regada ha aumentado en tan sólo 7,5%. Este indicador muestra un alto grado de ineficiencia en la labor pública.

Las necesidades de inversión en esta materia alcanzan a US$ 470 millones para el período 2000-2004. El programa de gobierno contempla dar en concesión las obras hidráulicas detalladas en el cuadro N°10 .Estas licitaciones se financian en base a un subsidio otorgado por el Estado, el que como máximo es el 80% del valor de la inversión a valor presente. Asimismo, los usuarios, o asociación de canalistas pagarán por los servicios de agua recibidos, como por ejemplo, almacenamiento, venta de volúmenes de agua o los restantes servicios complementarios.

2. POLITICAS

Para solucionar los problemas mencionados, se considerarán los siguientes principios:

- Incorporar capital privado

Es positivo que se fomente una mayor participación privada en esta área mediante la ley de Fomento al Riego y el desarrollo de nuevos embal-

Libertad y Desarrollo

Cuadro N° 10
Programa de Inversión en Obras Hidráulicas

Proyecto	Ubicación	Inversión MMUS$	Superficie Ha.
Embalse Illapel (El Bato) *	IV	35	3.500
Embalse Alicahue	V	25	300
Embalse Chacrillas	V	23	700
Embalse El Sobrante	V	30	2.000
Obra de Regulación Valle Aconcagua	V	200	45.000
Embalse Callihue	VI	70	15.000
Sistema Convento Viejo	VI	100	50.000
Embale Ancoa	VII	25-50	20.000
Embalse El Cipres	VII	104	40.000
Sistema Punilla	VIII	240	53.000
Canal Victoria	IX	60	30.000
Sistema Aseguramiento de Riego	X	20	3.000
TOTAL		**932-957**	**262.500**

** Pertenece al programa de concesiones para el período 2000-2003. El resto de los proyectos son ideas en estudio.*

Libertad y Desarrollo

ses y obras mayores por medio de la ley de Concesiones de Obras Públicas.

- Rol Subsidiario del Estado

El Estado debiera preocuparse del desarrollo de obras de riego menores e incentivar la participación privada, mediante el sistema de concesiones, en las obras de riego mayores.

3. ACCIONES

- Debiera incentivarse la participación privada en el financiamiento y operación de obras de riego (embalses y canales matrices), generando la institucionalidad adecuada en el marco de la ley de concesiones.

Es posible aplicar el método de sólo validar técnicamente los proyectos presentados por privados, de forma de superar la actual situación, aunque el Estado es quien inicia cualquier proceso de riego. Dentro de la política de uso de embalses u otro tipo de reservas de agua debería ponderarse adecuadamente la introducción de tecnologías de utilización del recurso.

- Utilizar los derechos de agua eventuales que posee el Estado para generar una red de embalses que permitan almacenar aguas de invierno.

- Incentivar un mayor uso de la actual ley de Fomento al Riego.

Para incentivar la inversión en infraestructura de riego y embalses de pequeños y grandes agricultores e inversores, se propone continuar y dar a conocer en mayor medida la ley de Fomento al Riego, la cual tenía vigencia hasta el año 2000, y fue recientemente prorrogada hasta el año 2010.[2] Esta ley bonifica hasta un 75% de los costos de estudios, construcción, y rehabilitación de obras de riego o drenaje y las inversiones en equipos y elementos mecánicos, siempre que se ejecuten para incrementar el área de riego. Asimismo, se podría incluir otras obras mayores, como los embalses, dentro de este beneficio. Para ello se propone ampliar el monto máximo de los proyectos de inversión sujetos a este beneficio (en la actualidad es de 12.000 UF al año).

Libertad y Desarrollo

IV TRANSPORTE

TRANSPORTE TERRESTRE

1. DIAGNOSTICO

1.1. Obsolescencia del transporte público y problemas de congestión y contaminación ambiental

Los habitantes de nuestra capital han desmejorado su calidad de vida, entre otras causas, por la congestión y por la contaminación. La locomoción colectiva particular (micros y liebres) es actor principal en los dos fenómenos mencionados.

La falta de modernización de la flota de transporte público genera pro-

blemas de contaminación ambiental. Desde el año 1974, esta ha tendido a la petrolización, cuyos motores diesel requieren una mejor mantención para evitar la combustión con humos visibles. La llegada del gas natural desde Argentina, cuyo primer uso es la producción de electricidad, entrega una alternativa que permitiría reducir la participación de las fuentes móviles en la contaminación ambiental de Santiago. La modernización de la flota debe ser dirigida a los motores de los buses de Santiago, o bien a mejorar el proceso de purificación del petróleo y de la bencina diesel, de manera de que contaminen menos.

Es preciso abordar la solución a los problemas de contaminación ambiental y congestión vehicular mediante un sistema de transporte urbano para la ciudad de Santiago y otros grandes centros urbanos de regiones, que cumpla requisitos de calidad, seguridad y viabilidad técnica y financiera. Otra opción es aplicar medidas que optimicen el uso de la infraestructura actual.

1.2. Sistema de Licitación de Recorridos

Un problema que se percibe con claridad en la ciudad de Santiago es que no se adecua la oferta de transporte público a la demanda por el mismo en las horas no «peak», que se traduce en un problema de exceso de oferta, con máquinas semi-vacías recorriendo las calles en esas horas. Se requiere introducir mayor competencia en este segmento para que existan mejores servicios. Ello implica estudiar cómo se estructura el mercado y analizar el sistema de licitación de recorridos, procurando que exista competencia al momento de licitarlos.

1.3. Falta de estacionamientos

Existe un problema de falta de estacionamientos para vehículos, sobre todo autos particulares. Por otra parte, vehículos de carga y descarga de mercadería se estacionan dificultando el tránsito vehicular, todo lo cual agudiza el problema de congestión en algunas vías.

1.4. Reformular el sistema de impuestos relacionados con el transporte

Mención especial merece el tema del cobro por circular o utilizar las calles. En la actualidad existen básicamente dos impuestos que afectan a quienes utilizan un vehículo: el permiso de circulación y el impuesto a los combustibles.

Libertad y Desarrollo

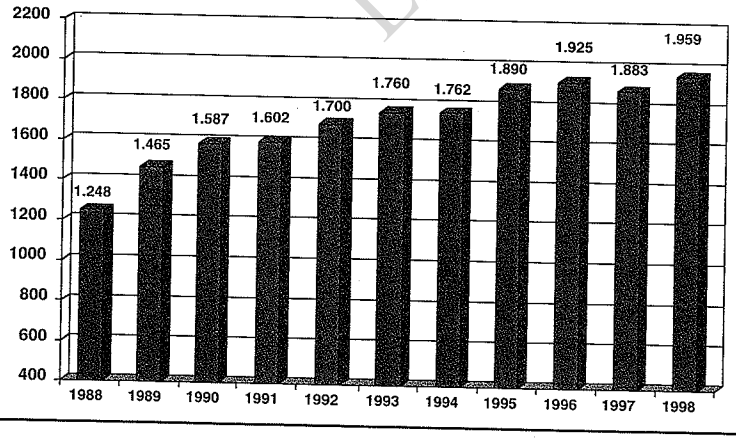
El permiso de circulación es básicamente un impuesto patrimonial, que grava en mayor medida a los vehículos de mayor valor. La justificación del impuesto a los combustibles reside en el pago que deben hacer los usuarios de los bienes públicos por el uso de dichos bienes. Es el caso de calles y caminos. Sin embargo, en la actualidad el impuesto a los combustibles no cumple ese objetivo.

El grave problema de contaminación ambiental y congestión vehicular que presentan las principales ciudades del país, amerita estudiar ambos impuestos y modificarlos de tal manera de que los incentivos no estén distorsionados.

1.5. Alta tasa de accidentes en carreteras y calles de las ciudades

En 1998 hubo 49.890 accidentes de tránsito a nivel nacional, según datos de Carabineros de Chile. Las víctimas fatales durante ese año fueron 1.959 (ver gráfico N°4). Si comparamos las cifras nacionales con datos internacionales se obtiene que mientras en Chile mueren 9,3 personas en accidentes de tránsito (tasa comparativa de personas fallecidas en accidentes de tránsito cada 10.000 vehículos), en España mueren 3 personas, en Australia y EE.UU. 2 personas, en Inglaterra mueren 1,5 personas y en Japón 1,3 personas.

Gráfico N°4
Víctimas Fatales en Accidentes de Tránsito
(Período 1988 - 1998)



Libertad y Desarrollo

1.6. Modernización de Ferrocarriles

Respecto de ferrocarriles, durante los últimos 25 años se han formulado planes de recuperación, de venta activos prescindibles, disminución del personal, de gastos, de inversiones, etc. Incluso se ha licitado y entregado en concesión algunos ferrocarriles, como es el caso de la venta de la red norte y el arriendo del tramo chileno del ferrocarril de Arica a La Paz y toda la actividad de carga de la red sur (FEPASA). El Gobierno del Presidente Frei tenía en sus planes licitar el transporte de pasajeros y la administración de la infraestructura de la red sur, lo que fue postergado. Sin embargo, a pesar de los retrasos anteriores, es posible modernizar algunos tramos suburbanos, tal como se señala más adelante.

2. POLITICAS

2.1. Modernizar el transporte público de las ciudades

Se trata de dar respuesta a una demanda rígida e inflexible por transporte para los habitantes que van desde su casa a su trabajo o colegio en las mañanas y que en las tardes hacen el viaje inverso. Hoy día en Santiago se realizan alrededor de 4,5 millones de viajes diarios. Un 18% se efectúa en auto, un 12% en Metro y el resto, 70%, en buses o taxibuses.

El gran salto consiste en cambiar la modalidad del transporte urbano de Santiago, desde el automóvil y de buses a sistemas menos contaminantes y que disminuyan la congestión, como el uso del Metro, sistemas premetro o metro ligero, como los buses guiados o los buses biarticulados, monorrieles u otro tipo de ferrocarril urbano.

Libertad y Desarrollo

2.2. Sistema de Concesiones de Transporte

Podría crearse un Sistema de Concesiones de Transporte para incorporar al sector privado en el financiamiento y provisión de mejores alternativas de transporte público.

La proposición consiste en aplicar la ley de Concesiones de Obras Públicas al desarrollo de nuevos sistemas de transporte, lo que permitiría incorporar al sector privado en la provisión y financiamiento de mejor infraestructura.

2.3. Estacionamientos

Se trata de estimular la construcción e inversión del sector privado en estacionamientos, estaciones de transferencia y de sistemas de transporte intermodales.

2.4. Incentivar el uso de energía no contaminante

El cambio de tecnología en los motores tiene costos de conversión que muchas veces son bastante altos. Estos, más los costos de operación, deben ser cuantificados y comparados con los equivalentes a los de la tecnología diesel; a la luz del beneficio social, se propondrán los subsidios necesarios. Si suponemos que la flota debe tener una renovación del orden del 15% anual, al cabo de seis años se contaría con un parque vehicular mucho menos contaminante.

2.5. Contar con un sistema de impuestos al transporte consistente

Este sistema incorporará: peajes, impuesto a los combustibles, permisos de circulación y el pago por el uso de las calles. Se requiere estudiar en su globalidad todo el sistema de impuestos al transporte para desarrollar un sistema eficiente y equitativo.

2.6. El Estado debiera asumir un rol más activo en materia de seguridad vial.

La seguridad en las carreteras es un bien público y en consecuencia, el responsable de su provisión es el Estado. En este sentido, se podría avanzar dando o exigiendo mayor formación a los conductores[3], otorgándoles información sobre el uso de las distintas vías, etc.

3. ACCIONES

3.1. Energía limpia

Desde hace casi veinte años se ha probado técnicamente que tanto la movilización de carga como el transporte de pasajeros pueden usar combustibles alternativos con una baja importante en los niveles de contaminación. Sin embargo, trabas administrativas, tecnológicas e impositivas han

Libertad y Desarrollo

anulado esta posibilidad. Se debería estudiar el modo de lograr que se puedan utilizar estos combustibles, o bien que se mejore la composición de los actuales.

Otro punto importante es continuar mejorando la calidad del diesel para los vehículos que no adopten la tecnología a gas. En este sentido, se puede avanzar en el estudio de la composición del petróleo diesel, con el fin de minimizar su cantidad de azufre. Adicionalmente, el actual combustible debe ser mejorado para cumplir con las normas ambientales internacionales.

Por otra parte, se podría premiar el uso de energía disponible de menor nivel de contaminación a través de un mayor puntaje en las futuras licitaciones de transporte público, en el pago de permisos de circulación y en los subsidios.

3.2. Oferta de estacionamientos subterráneos

Ampliar la oferta de estacionamientos subterráneos mediante el sistema de licitación de su construcción al sector privado y extender la prohibición de estacionamiento en superficie (calles) en aquellas zonas y vías más congestionadas y que presentan mayores flujos vehiculares.

Esta medida es de especial importancia. Las vías y calles han sido construidas para que los vehículos circulen por ellas. Muchas veces el tráfico se ve obstruido por la presencia de vehículos estacionados que ocupan una o dos pistas en cada vía. Por otra parte, este exceso de demanda por estacionamiento también refleja que existe escasez de ellos. En efecto, hacen falta estacionamientos subterráneos y edificios de estacionamientos. Lo anterior, acompañado con una mayor fiscalización por parte de los municipios, podría aliviar en gran medida el problema de congestión vehicular.

Para contar con un mayor número de estacionamientos subterráneos y de edificios de estacionamientos, se requiere flexibilizar la normativa urbana (planes reguladores) a fin de aumentar la constructibilidad.

Asimismo, se propone licitar el servicio de fiscalización de multas de estacionamientos y el servicio de retiro de grúas.

Por otra parte, los vehículos que se estacionan en los espacios públicos dificultan el desplazamiento de otros vehículos e incluso de los peatones. Al respecto, se estima necesario adoptar las siguientes medidas:

- Prohibir la entrada a zonas centrales de camiones mayores de 8 toneladas, excepto los vehículos de servicio.

Libertad y Desarrollo

- Los establecimientos que no cuenten con estacionamientos para la carga/descarga de sus insumos, deberán efectuar dichos movimientos entre las 20:00 pm y las 6:00 am hrs. en días hábiles.
- Establecer anillos perimetrales en las zonas urbanas para los cuales se puede definir el tipo de vehículos que operarían en cada uno.
- Externos y cercanos a los límites de dichos anillos, se podrían autorizar centros de transferencia de carga urbana. Los vehículos mayores harían allí sus transferencias de carga que serían distribuidas por vehículos menores hacia las zonas centrales de cada ciudad.

3.3. Concesiones de transporte

Con el fin de mejorar y ampliar la oferta de transporte público puede usarse el sistema de concesiones de transporte. Para que el sistema de transporte público sea una real alternativa al transporte privado, es necesario ampliar su cobertura y dotarlo de mejor tecnología.

Esto se puede lograr construyendo nuevas líneas de metro, o bien, construyendo vías exclusivas para sistemas pre-metro o de metro ligero, que tienen un costo menor que el metro pesado y que transportan a la misma cantidad de pasajeros, entre 10.000 a 30.000 pasajeros/hora por sentido. (ver cuadro N°11).

Cuadro N°11
Tecnologías Pre-metro o de Transporte Intermedio

Sistemas	Millones de US$ por km
Buses guiados	2,8
Buses bi-articulados de piso bajo	2,5
Trolebuses eléctricos	5,5
Tranvías eléctricos convencionales	9,5
Metro Pesado	80
Extención línea 5 al centro	120

Para ello se requiere gran cantidad de recursos, y muchos de estos proyectos podrían desarrollarse con financiamiento privado, mediante el

sistema de concesiones. La idea es financiar con recursos privados el desarrollo denuevos corredores con tecnologías que den el mejor servicio, a un costo razonable, y que estos proyectos se financien con recursos privados.

Dentro de los corredores que se requiere consolidar, mediante tecnologías de metro ligero o pre-metro, se encuentran:

- Extender y/o complementar la línea 5 del metro hasta Puente Alto.
- Extender y/o complementar la línea 2 del metro hasta San Bernardo por el sur y Recoleta por el norte.
- Extender y/o complementar la línea 1 del metro hasta Maipú por el poniente y hasta Estoril por el oriente.
- Aprovechar el Canal San Carlos, para unir Providencia con La Reina y Peñalolén.

A su vez, en regiones también se podría aplicar esta tecnología para el desarrollo de corredores de transporte público.

3.4. Concesiones de ferrocarriles y trenes sub-urbanos

En materia de infraestructura ferroviaria se puede avanzar incentivando al sector privado para que aproveche la infraestructura ferroviaria existente, promoviendo iniciativas que ayuden a la descongestión de las ciudades. Esto se podría lograr concesionando al sector privado el servicio de pasajeros y la infraestructura ferroviaria. Claramente, habría que otorgar un subsidio del Estado en algunos de estos proyectos. Esta podría ser la variable de licitación en dichos casos. Dentro de las alternativas destacan:

- Rehabilitar el servicio de pasajeros de EFE a través del sistema de concesiones.
- Tren suburbano hasta Melipilla.
- Tren suburbano que una Chiguayante - Talcahuano.
- Privatizar MERVAL.

3.5. Proyecto de ley que reformule los impuestos al transporte

Se requiere estudiar un sistema alternativo de impuestos al transporte que reformule los impuestos actualmente existentes (permiso de circulación, peaje, impuesto a los combustibles y pago por el uso de las calles) y permita contar con un sistema eficiente y equitativo.

Libertad y Desarrollo

Es así como los permisos de circulación deberían dejar de ser un impuesto patrimonial, y su monto debiera cubrir los costos fijos de construcción y mantención de vías no concesionadas.

El impuesto a los combustibles cumpliría dos fines; por una parte, cubrir los costos variables de construcción y mantención de vías no concesionadas, gravando en mayor medida a aquellos vehículos que provocan un mayor desgaste en la infraestructura vial y por otra parte, gravar la contaminación generada por los distintos tipos de combustibles, según el nivel de contaminación que ellos provoquen.

Por otro lado, si la mayor parte de las carreteras van a ser concesionadas con peajes que permiten recuperar la inversión y los costos de operación de esas carreteras, incluida la mantención, entonces el Fisco debería reestudiar el sentido de los impuestos específicos a los combustibles y disminuir el monto de ellos, para evitar duplicidad de gravámenes en dichas carreteras.

3.6. Seguridad vial

Se propone definir responsabilidades en esta materia y un ente rector y coordinador en todo lo que diga relación con la seguridad vial.

3.7. Dotar de mayor capacitación a los conductores

Para disminuir los accidentes de tránsito se propone exigir cursos de manejo obligatorios para obtener el primer carnet para manejar y exámenes especiales, con exigencias apropiadas, a los choferes de vehículos de carga y transporte de pasajeros.

3.8. Definir la institucionalidad responsable de las distintas materias relacionadas con el transporte y sus atribuciones y roles

En la actualidad, tanto el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, como SECTRA , la Unidad Operativa de Control de Tránsito (UOCT) y los municipios, entre otros, tienen responsabilidades en materia de políticas de transporte. Falta una mayor definición respecto de los roles, funciones y responsabilidades que cumple cada una de estas instituciones. Sólo de esta manera se logra un funcionamiento equilibrado y eficiente del sistema en general.

Libertad y Desarrollo

TRANSPORTE MARITIMO

1. DIAGNOSTICO

1.1. Volumen transportado por puertos chilenos

Durante 1998, Chile movilizó 64,5 millones de toneladas por vía marítima. De este total 8,5 millones correspondieron a transporte interno o cabotaje. Este volumen se movilizó por más de 45 terminales del país, entre los que destacan los terminales de propiedad estatal, que durante el 1998, de acuerdo a la ley N°19.542, llamada de «Modernización de los Puertos Estatales», transformó la antigua EMPORCHI en 10 empresas estatales independientes. Durante el año 1999 se inició el traspaso a concesionarios portuarios privados de los más importantes terminales de acuerdo al modelo monooperador.

1.2. Necesidades de inversión

Las empresas estatales portuarias no cuentan con los recursos necesarios para invertir en este sector, estimándose las necesidades por este concepto, según la Cámara Chilena de la Construcción, en US$ 535 millones para el período 2000-2004.

Sin embargo, las cifras oficiales estiman los requerimientos de inversión para el período 1997-2015 de alrededor de US$ 1.400 millones (ver cuadro N° 12), de los cuales un porcentaje corresponde a financiamiento privado y el resto a recursos propios.

1.3. Indicadores de ineficiencia

Existen signos que revelan un cierto grado de ineficiencia en el sistema portuario chileno:

- En materia de contenedores, en Chile se trabaja a un ritmo de entre 10-14 contenedores por hora/mano, y en otros países el ritmo asciende a 30-40 contenedores por hora/mano.
- Los principales puertos chilenos presentan altos niveles de congestión, (superan el límite de ocupación sin congestión de 60%, llegando a 85% en época de exportación de fruta).

Libertad y Desarrollo

Cuadro N°12
Necesidades de Inversión Portuaria
(Millones de dólares)

	Financ. Privado (1997-2015)	Financ. Propio (1997-2000)
Arica	181,9	2,8
Iquique	112,6	6,7
Antofagasta	104,5	28,4
Coquimbo	20,9	0,6
Valparaíso	428,1	12,0
San Antonio	308,9	3,9
San Vicente-Talcahuano	167,5	2,8
Puerto Montt	18,3	2,0
Chacabuco	27,0	1,5
Punta Arenas	22,0	1,6
TOTAL	**1.391,7**	**62,3**

Fuente: EMPORCHI

Libertad y Desarrollo

1.4. Costo de competitividad para el país

Los principales puertos estatales del país no cuentan con buenos accesos. La inexistencia de vías adecuadas tanto de entrada como de salida a los puertos, eleva el costo de transferencia y se traduce en una pérdida de competitividad para el país. A modo de ejemplo, el costo diario por barco, por el tiempo que deben permanecer a la gira antes de poder acceder a los servicios portuarios de estiba y desestiba, se puede estimar entre US$ 6.000 y US$ 12.000, dependiendo del tamaño y tipo de barco y de su carga.

1.5. Aduana y SAG

Otros aspectos que dificultan las labores en los puertos se refieren a los servicios de Aduana y del SAG (Servicio Agrícola y Ganadero). Es preciso modernizar las labores de Aduana y del SAG, para darle más eficiencia al sistema, por ejemplo, permitiendo su ubicación en diversos sitios con el fin de agilizar la función.

1.6. Cabotaje marítimo

El cabotaje marítimo se desarrolla en la actualidad en condiciones restrictivas respecto de los demás medios de transporte.

2. POLITICAS

2.1. Incorporar capital privado en el sector portuario

Para ello se debiera continuar con el proceso de modernización de EMPORCHI, fomentando la participación privada en las futuras licitaciones de frentes de atraque. Se requiere incorporar al sector privado en la operación y propiedad de los principales puertos del país. Ello permitirá llevar a cabo las inversiones que se requieren en el sector y así disminuir los déficit existentes e incorporar mayor eficiencia a los puertos chilenos para que puedan competir en igualdad de condiciones con los extranjeros.

2.2. Rol subsidiario del Estado

El rol subsidiario del Estado implica que este debe dar los espacios necesarios para que el sector privado desarrolle la actividad productiva y dotarlo de un marco regulatorio que cuente con reglas claras y estables. Ello incluye la responsabilidad por evitar que se produzca competencia desleal al interior de los puertos, entre los terminales privados y los que continúan siendo públicos.

Adicionalmente, el Estado debiera preocuparse del futuro de la pesca artesanal, reservando en las nuevas licitaciones un espacio especialmente destinado para ellos.

2.3. Aumentar la eficiencia del transporte marítimo

Todo aquello que permita el transporte de la carga con mayor fluidez aumentará la eficiencia en la operación del puerto. Para ello se requiere contar con buenos accesos a los principales puertos del país, mejorar la infraestructura vial, contar con las grúas adecuadas, etc.

Libertad y Desarrollo

3. ACCIONES

3.1. Modernizar y actualizar la legislación

Para que pueda operar el sector privado en este sector se requiere modernizar la legislación tarifaria, eliminando subsidios cruzados e ineficiencias que distorsionan el funcionamiento del sistema portuario. Esto permitiría abaratar los costos navieros y se lograría incentivar la generación de proyectos privados. Hace falta adecuar y equilibrar los cargos marítmos.

Es necesario también reformular la ley de Fomento a la Marina Mercante de forma tal de abaratar los costos del transporte naviero nacional.

3.2. Apoyo a zonas aisladas y extremas

El sistema portuario podría convertirse además, en un apoyo efectivo a las zonas aisladas y extremas del país. A su vez, la inexistencia de buenos accesos, es decir, de vías tanto de entrada como de salida a los puertos, eleva el costo de transferencia y se traduce en una pérdida de competitividad para el país. En consecuencia, se requiere mejorar los accesos a los principales puertos del país.

3.3. Levantar restricciones en materia de cabotaje marítimo

Libertad y Desarrollo

TRANSPORTE AEREO

1. DIAGNOSTICO

1.1. Necesidades de inversión

La infraestructura aereoportuaria nacional se compone del Aeropuerto Arturo Merino Benítez y de una red de aproximadamente 36 aeropuertos y aeródromos regionales, los cuales atienden el flujo de pasajeros, nacional e internacional, y el comercio exterior. Algunos de estos aeropuertos se entregaron en concesión al sector privado. En el cuadro N°13 se muestran las concesiones realizadas a 1998. Para el período 2000-2004 las necesidades de inversión en este sector ascienden a 320 millones de dólares[4].

Cuadro N°13
Concesiones de Aeropuertos Realizadas a 1998

Aeropuerto	Inversión (Millones de US$)
Diego Aracena de Iquique	6
Cerro Moreno deAntofagasta	7,5
El Loa de Calama	5
La Florida de La Serena	3
Carriel Sur de Concepción	20
El Tepual de Puerto Montt	6
Presidente Ibáñez de Punta Arenas	9,5
Arturo Merino Benítez*	317
TOTAL	**374**

**Monto correspondiente al flujo de inversión a realizarse hasta finales de 1999.*
Fuente: Cámara Chilena de la Construcción.

Libertad y Desarrollo

1.2. Uso ineficiente de la infraestructura aeroportuaria

Es posible observar que muchos problemas de congestión aeroportuaria no sólo responden a problemas de falta de infraestructura, sino que se deben a ineficiencias en la operación del sistema.

1.3. Conflictos de intereses y de roles entre las instituciones responsables

Se producen conflictos de intereses y de roles en los aeropuertos y aeródromos no entregados en concesión, ya que a pesar de que es la Dirección de Aeropuertos del MOP quien debe proveer el financiamiento de los proyectos de construcción y mejoramiento de los aeropuertos, es la Dirección General de Aeronáutica Civil la que recibe ingresos por concepto de tasas y derechos aeronáuticos y de embarque. En consecuencia, quien dispone de los recursos para desarrollar los proyectos es la DGAC, de manera que no existen incentivos para que la entidad encargada de la operación y administración de los aeropuertos y aeródromos vele por la mantención de ellos, pues quien financia la mantención de la infraestructura es un ente distinto.

1.4. Sobre-estimación de tarifas

Es preciso revisar las tarifas cobradas a los usuarios (líneas aéreas) por los servicios recibidos, ya que estas pueden estar sobre estimadas y no reflejar la verdadera calidad del servicio que se otorga. Adicionalmente, se confunden los pagos por los servicios recibidos, que debieran reflejar el costo marginal de proveer el servicio, con el pago de impuestos, como es el derecho de embarque.

2. POLITICAS

2.1. Incorporar capital privado

Se debiera continuar con el proceso de entregar en concesión la construcción de nueva infraestructura aeroportuaria o el mejoramiento de la existente y su administración, fomentando la participación privada en las futuras licitaciones. La incorporación del sector privado permitirá disminuir los déficit existentes e incorporará mayor eficiencia a los aeropuertos chilenos.

2.2. Sistema tarifario eficiente

Se requiere contar con un sistema tarifario eficiente que refleje los verdaderos costos marginales de proveer los servicios y que elimine los subsidios cruzados y las posibles discriminaciones de precios que existan.

3. ACCIONES

3.1. Extensión de la red secundaria de pequeños aeródromos.

Se propone extender y modernizar la red secundaria de aeródromos del país, mediante el sistema de concesiones de obras públicas al sector privado, o bien, a través de las inversiones que realiza el MOP, con recursos generales de la Nación.

3.2. Revisar el sistema tarifario, eliminando los subsidios cruzados.

Respecto al sistema tarifario, que comprende tasas y derechos

Libertad y Desarrollo

aeronáuticos y de embarque, es preciso analizarlo y estudiar cada una de las tarifas. Es posible que algunas de ellas se puedan suprimir, o bien fundir en un solo precio.

3.3. Transformación de la Junta de Aeronáutica Civil (JAC) en un departamento del Ministerio de Obras Públicas.

La Junta de Aeronáutica Civil es la entidad responsable de ejercer la dirección y administración de la política aerocomercial de Chile. Para ello, la JAC debe impulsar políticas de apertura en el tráfico aéreo entre Chile y otros países; representar al gobierno ante los organismos internacionales aeronáuticos de transporte aéreo; negociar los derechos de tráfico y elaborar acuerdos y convenios internacionales de aviación comercial. Para una mayor coordinación con la Dirección de Aeropuertos del MOP, se propone que la JAC sea un departamento del MOP.

Libertad y Desarrollo

NOTAS DE REFERENCIA

1. Vease Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española, Vigésima Edición.

2. La ley 19.604 del 6 febrero de 1999, extiende el plazo de vigencia de la ley de Fomento al Riego desde el año 2000 hasta el 2010.

3. No es razonable que apruebe más del 90% en su primer examen si en Europa sólo lo hace el 35%.

4 Cámara Chilena de la Construcción.

Libertad y Desarrollo

TELECOMUNICACIONES Y ENERGIA: LLAVE MAESTRA HACIA EL FUTURO

Autores:
María de la Luz Domper R. *
Renato Agurto C.**
Sebastián Bernstein L.***

Libertad y Desarrollo

* La autora es ingeniero comercial de la Universidad Católica, investigadora del Programa Económico de Libertad y Desarrollo.
** Ingeniero civil electricista, Universidad de C hile. Director Asociado de Syntex, Ingenieros Consultores.
*** Ingeniero civil electricista, Universidad de C hile. Director Asociado de Syntex, Ingenieros Consultores.
Se agradecen los comentarios en Telecomunicaciones de: Gustavo Arenas, Jorge Bascur, Mario Raúl Domínguez, Claudio García, Roberto Gurovich, Luis Jovel e Iván Van De Wyngard.

Libertad y Desarrollo

TELECOMUNICACIONES

I. DIAGNOSTICO

El sector Telecomunicaciones ha adquirido en los últimos quince años un dinamismo e importancia en la economía mundial que lo ha constituido en un factor fundamental en el proceso de globalización de la sociedad de nuestros días. Por otra parte, la informática ha invadido el mundo académico, empresarial, institucional, de la cultura y el entretenimiento, penetrando en todos los ambientes, modificando los hábitos de trabajo y vida de las comunidades en su conjunto y de las personas individualmente.

Este avance incontenible de la informática sólo ha sido posible gracias a la complementación con las telecomunicaciones en sistemas integrados: teleinformática (TI). La manifestación más revolucionaria de esta simbiosis de las telecomunicaciones con la informática es el fenómeno de la red Internet que invade todas las actividades humanas.

Por consiguiente, el tradicionalmente llamado «Subsector» de las Telecomunicaciones ha adquirido tal relevancia que lo transforma un pilar fundamental en cualquiera política de gobierno, ya que es el soporte indispensable para tareas propias de la autoridad como son la racionalización de la administración pública, la modernización de las transacciones financieras, el desarrollo del comercio interior y exterior, la seguridad pública y privada, muy prioritariamente la educación en todos sus niveles, la medicina a distancia y obviamente la integración armónica del país a la comunidad mundial.

Los conceptos anteriores se ratifican con indicadores de los países desarrollados que muestran la contribución creciente al PIB de la teleinformática y la importancia de este sector de la economía, en la oferta de nuevas fuentes de trabajo.

Sobre la base de la significación y trascendencia que tiene en la actualidad la TI el presente diagnóstico sólo se refiere a los aspectos estructurales del sector y no hace referencia a situaciones puntuales que puedan afectarlo o a hechos particulares cuya existencia es producto de omisiones en la aplicación de las disposiciones vigentes.

1. MARCO REGULATORIO

La ley General de Telecomunicaciones; Nº 18.168 dictada en 1982 constituyó un paso fundamental en el proceso de desregulación y

Libertad y Desarrollo

privatización del sector. En su época constituyó una norma casi única a nivel mundial, siendo ejemplo para la modernización de las legislaciones de numerosos países de distintos continentes. Esta disposición legal se transformó en los años ochenta en el motor de la más dramática transformación, llevando al país a liderar en la incorporación de tecnologías avanzadas y a indicadores de penetración de servicios a la cabeza de los países latinoamericanos.

No obstante, el avance incesante y en distintas direcciones de la tecnología y de los nuevos servicios, ha dejado obsoletos diversos aspectos técnicos y de definición de redes de la ley , al igual que lo que ha ocurrido con las normativas y recomendaciones de organismos internacionales, que marchan a la zaga de medios que los laboratorios de investigación ofrecen a operadores y usuarios.

Ante esta realidad en que la dinámica de la industria es mayor que la adecuación de la normativa que regula la aplicación de los sistemas de TI, cabe preguntarse si es posible normalizar el sector o bien dejarlo al libre juego del mercado. La respuesta como siempre no es ni uno ni otro extremo. La normativa debe adecuarse para que no interfiera en la aplicación de nuevas soluciones técnicas que favorecen a los usuarios en mayores y mejores prestaciones de servicio y precios. Pero a la vez esta normativa debe protejer a los individuos y la comunidad frente a elementos que pueden ser riesgosos para su integridad física o que puedan emplear indiscriminadamente bienes escasos de la comunidad, como es el expectro radioeléctrico, y asegurar a los usuarios la calidad y continuidad de los servicios conforme a la definición de lo que contratan.

Además, a la ley debe corresponderle definir la forma de interconexión entre las redes de los mismos tipos de servicios, para asegurar la integridad extremo a extremo de los servicios que se ofrece al público y debe asimismo, ser función de la ley regular la aplicación de tarifas a los servicios que sean imprescindibles, que se ofrezcan en términos monopólicos o de competencia imperfecta. La legislación del sector sin invadir otros campos, sino colaborando en lo pertinente, debe proteger y resguardar la sana competencia, la privacidad de las comunicaciones y la moral pública.

En cuanto a la función de otorgamiento de concesiones, esta debe limitarse al mínimo indispensable para casos, como ya se ha mencionado, en que se administra un bien escaso, se requiera hacer uso de bienes de uso público o pueda haber un potencial riesgo para los usuarios o la comunidad. Otros servicios deben ser provistos sin otra restricción que el cum-

Libertad y Desarrollo

plimiento de la legislación y reglamentación de aplicación general en el país.

Un factor que en la realidad actual tiene una importancia capital para el futuro de las nuevas generaciones, es hacer los mayores esfuerzos para que la educación apoyada en la TI sea universal, ya que de no serlo así, nos enfrentaremos a corto andar con una barrera cultural insalvable, creando condiciones propicias para una profunda brecha discriminatoria que afectará a los niños y jóvenes que no tengan acceso a una educación avanzada.

Análogamente, las poblaciones ubicadas en áreas remotas del país deben seguir integrándose a la sociedad moderna apoyándose en las telecomunicaciones (comunicaciones propiamente tales, teleeducación, tele-medicina, información, etc.). Actividades como las descritas no pueden llevarse a cabo en integridad sin la asignación de subsidios por parte del Estado, razón por la cual la ley de telecomunicaciones debe mantener la posibilidad de otorgamiento de subsidios en casos debidamente calificados.

Sobre la base de los principios generales enunciados, se debiera desarrollar la futura legislación de la TI.

Como resultado de los drásticos cambios que ha experimentado el sector, se aprecia que a la actual ley de Telecomunicaciones le falta consistencia y armonía, producto de varias modificaciones referidas a temas específicos, que se han realizado después de su promulgación el año 1982.

En los diecisiete años transcurridos desde su promulgación, la tecnología ha evolucionado notablemente, existe una gran cantidad de nuevos servicios, y el país ha tenido un crecimiento económico muy importante. Como consecuencia, el ingreso per cápita ha subido, el mercado se ha desarrollado y madurado y existe una demanda importante de todo tipo de servicios de telecomunicaciones, no sólo en cantidad, sino que fundamentalmente en calidad y flexibilidad para adaptarse a los particulares requerimientos de los usuarios.

Lo anterior se traduce en que la ley, de no adoptarse acciones en el corto plazo, puede llegar a constituirse, en muchos casos, en un verdadero freno al desarrollo de nuevos servicios, al interés de continuar invirtiendo en el sector y a la aplicación de la creatividad empresarial. El gobierno más de una vez ha actuado atrasado respecto de los acontecimientos.

Existen vacíos legales que se han prestado ya para interpretaciones contradictorias que frecuentemente han terminado en los tribunales de justicia, postergando el desarrollo del sector.

Libertad y Desarrollo

2. MARCO REGLAMENTARIO

Los principales reglamentos que complementan a la legislación no han sido actualizados. En muchos casos no están de acuerdo a la ley y sus modificaciones no contemplan las modificaciones legales que se han introducido al texto original.

Los reglamentos que se han dictado en los últimos años lo han sido en oportunidades posteriores a los hechos que los motivaron.

3. ESTRUCTURA DE LA AUTORIDAD DEL SECTOR

La autoridad del sector, la Subsecretaría de Telecomunicaciones, se visualiza como muy débil ante las empresas del sector, con poco peso político y administrativo y con recursos humanos insuficientes.

Desde hace varios años se ha estado analizando la idea de separar los aspectos regulatorios de los fiscalizadores, existiendo la intención de crear una Superintendencia del sector. Al respecto, estimamos inconveniente aumentar el aparato del Estado con el riesgo de duplicación de funciones. La solución real está en dotar de medios adecuados al organismo existente y analizar si procede su actual carácter como Subsecretaría o que se constituya en una Superintendencia con mayor autonomía.

Debido a que el personal de la Subsecretaría pertenece al escalafón de la administración pública, tiene una escala de remuneraciones muy distante de las remuneraciones de mercado, que se traduce en una rotación importante de personal calificado, lo cual va en perjuicio de la calidad profesional que el sector requiere de parte de la autoridad.

Lo anterior incide, entre otros aspectos, en la lenta tramitación de solicitudes de concesiones y permisos requeridas por particulares, quienes ven demoradas sus inversiones en el sector por el largo tiempo que toma el trámite, ya sea de concesiones nuevas o modificación de las vigentes.

La Subsecretaría de Telecomunicaciones no ha cumplido a plenitud las obligaciones que su rol contralor establece, especialmente en lo referido a la fiscalización de las distintas empresas operadoras. Muchos de los problemas y litigios que se han presentado en los últimos años se pudieron haber evitado, si la autoridad sectorial hubiera cumplido integralmente con sus obligaciones en este aspecto.

Libertad y Desarrollo

II. POLITICAS

De los aspectos precisados en el diagnóstico se desprende la conveniencia de proponer las siguientes políticas:

1. COMPETENCIA

Se debe incentivar una mayor competencia en todos los servicios del sector. Para ello es necesario reforzar los actuales incentivos y crear nuevos, destinados a generar una mayor competencia en los servicios con escasa concurrencia de operadores o que presenten actores dominantes, especialmente en lo referido a la introducción de nuevas tecnologías que faciliten la entrada de nuevos operadores.

De igual forma, se debe analizar y agilizar el estudio de temas como la desagregación de las redes y servicios, portabilidad del número o número único, optimización del uso del espectro radioeléctrico y la masificación nacional de Internet.

2. TELECOMUNICACIONES AL ALCANCE DE TODOS

Se deben diversificar los subsidios para el desarrollo de telecomunicaciones básicas en áreas rurales y para la educación, capacitación y medicina a distancia, a la vez de permitir el acceso de los habitantes de esos sectores a otros servicios de telecomunicaciones distintos a la telefonía pública.

3. TELECOMUNICACIONES Y EDUCACIÓN PÚBLICA RURAL

Se debiera instalar un servicio Internet en toda escuela pública rural y capacitar a los profesores, entregándoles a lo menos 500 minutos de tráfico mensual libres de cargo.

4. ACCESO IGUALITARIO A LAS REDES

Una política importante es asegurar que exista acceso igualitario para todos los operadores a las distintas redes de telecomunicaciones. Este principio exige establecer las mismas oportunidades para todos y determinar un mismo precio o cargo de acceso a todo aquel que acceda a la red, independientemente de quién se trate.

Libertad y Desarrollo

Este acceso igualitario debe garantizarse mediante una adecuada regulación de los derechos y obligaciones de interconexión entre redes, de forma tal que un operador no pueda limitar o restringir el tipo, volumen y/o calidad de los servicios que otro operador competidor desee ofrecer.

5. FIN A LOS SUBSIDIOS CRUZADOS

Con el objeto de incentivar la competencia en el sector y mantener un ambiente de acceso igualitario, es preciso terminar con los últimos subsidios cruzados existentes, que benefician a algunos operadores en desmedro de otros. De esta manera, los precios deberán reflejar los costos directos asociados a las distintas prestaciones de servicios.

6. ROL DE LA AUTORIDAD REGULADORA – FISCALIZADORA

La autoridad sectorial debiera controlar y fiscalizar en beneficio de los usuarios, con estricto apego a la ley, los servicios que ofrezcan las empresas operadoras. Especial importancia se debe dar al cumplimiento de los acuerdos internacionales, de la normativa legal, técnica y administrativa y de las condiciones específicas de cada una de las concesiones otorgadas. Para ello, se requiere modernizar la Subsecretaría de Telecomunicaciones y dotarla de los recursos humanos y técnicos que sean necesarios.

La autoridad debiera tener especial cuidado y dedicación en el análisis y resolución oportuna de los problemas que se presenten en el sector, de manera de evitar la dilación en las soluciones.

Finalmente, debe ser un compromiso especial de la autoridad, velar por la transparencia en la aplicación de las reglas del juego en el sector.

Libertad y Desarrollo

III. ACCIONES

1. MÁS Y MEJOR INFRAESTRUCTURA

Se requiere actualizar, simplificar y modernizar la ley de telecomunicaciones, reglamentos, planes y normas técnicas.

Asimismo es preciso mantener y crear nuevos incentivos que permitan continuar con el crecimiento e inversiones en infraestructura para el sector. Se necesita seguir fomentando la competencia en todos los sectores

de las telecomunicaciones, implementando la apertura de las redes y el acceso igualitario.

Por último, se requiere mantener y mejorar la regulación sobre los servicios que se presten en condiciones de competencia insuficiente.

2. LAS TELECOMUNICACIONES AL SERVICIO DE LA GENTE

Para ello se requiere reforzar y ampliar las acciones destinadas a que todos los chilenos y residentes tengan acceso a un sistema nacional de telecomunicaciones integrado, moderno, funcional, orientado a los requerimientos de la gente y al cual puedan acceder la mayor cantidad de comunidades posibles.

Este sistema nacional y sus servicios deben proyectarse, tanto a la solución de los requerimientos de comunicaciones básicas, como a las de mayor contenido tecnológico y valor agregado, como pueden ser la telemedicina, teleeducación, acceso a distancia a los mercados e información, servicios de banda ancha, etc.

3. MODERNIZAR LA INSTITUCIONALIDAD

Es preciso generar una autoridad técnica, modernizada y que cuente con los recursos, organización y estructura adecuados, con independencia política en su gestión y de alta eficiencia, de manera de evitar las trabas burocráticas al ingreso de nuevos operadores o a la modificación de las concesiones y permisos de los operadores existentes.

Asimismo, se debe asegurar que la autoridad sectorial cuente conserve y capte profesionales especializados, con un sistema de remuneraciones acorde con el mercado, de manera de lograr que ellos tengan una mayor permanencia en sus cargos.

4. TELECOMUNICACIONES Y MODERNIZACION DEL ESTADO

Se propone usar masivamente las herramientas que proporcionan las telecomunicaciones para avanzar en la modernización del Estado y sus servicios (control de gestión, mayor acceso de la gente a los servicios del gobierno, incremento en la eficiencia y productividad de los servicios públi-

Digital y Desarrollo

cos, etc.). Debe ser un especial objetivo del sector el colaborar con los servicios públicos y privados en su remotización, extendiendo su acceso o llegada y acercándolos en definitiva a toda la gente.

5. INTERNET

Chile debe desarrollar las condiciones que permitan el acceso universal a las nuevas tecnologías, especialmente a Internet, extendiendo la cobertura de este servicio a nivel nacional.

Chile debe actualizarse en el uso y aprovechamiento de este nuevo servicio y tratar que no existan restricciones en su acceso. En este aspecto se debe avanzar en otorgar validez a los documentos electrónicos y a las firmas digitales.

Finalmente, es preciso desarrollar aplicaciones que permitan modernizar la gestión administrativa del gobierno y las relaciones con la comunidad. Gran parte de las prestaciones de servicios de gobierno a los ciudadanos debiera paulatinamente realizarse por vía electrónica, por ejemplo, la obtención de documentos, otorgamientos de subsidios, focalización y diseminación de información, etc. Asimismo, se podría utilizar Internet como una vía de comunicación y participación ciudadana, como la realización de encuestas de opinión o la apertura de las autoridades de gobierno a la recepción directa de mensajes electrónicos de la gente en general.

Libertad y Desarrollo

ENERGIA

El subsector energía comprende fundamentalmentelos siguientes aspectos: electricidad, petróleo crudo y derivados, gas natural, carbón, leña y energías no convencionales (geotermia, solar, eólica, etc.)

Las formas de energía más sensitivas, que representan más del 98% del consumo total, corresponden a los 5 primeros. De ellos, sólo la electricidad, el petróleo y derivados, y el gas natural se caracterizan por tener esquemas de producción-transporte-distribución centralizados, un número limitado de empresas operando en el país, y en algunas de sus actividades (transmisión y distribución de electricidad, por ejemplo) poseen características de monopolio natural, lo que hace conveniente que estén sujetos a ciertas regulaciones. En lo que sigue se analizarán sólo estas tres formas de energía.

I. ENERGIA ELECTRICA

1. DIAGNOSTICO

El sector eléctrico se desenvuelve en condiciones competitivas en la actividad de generación, y en condiciones de regulación económica en las actividades monopólicas de transmisión y distribución de energía eléctrica. Dentro de los problemas que presenta el sector se encuentran los siguientes:

1.1. Elementos entrabadores de la libre entrada al mercado

Actualmente, la libre entrada al mercado de generación de electricidad está garantizada desde el punto de vista legal, siempre que se cumpla con la normativa correspondiente. Sin embargo, está apareciendo una serie de elementos que entraban y dificultan la libre entrada al mercado.

a) El acceso a los derechos de agua, insumo fundamental para una central hidroeléctrica puede constituir una barrera de acceso al mercado, aun cuando el valor estratégico de los derechos de agua se reduce con los cambios tecnológicos y ante la aparición del gas natural. Es así que, ante un cambio tecnológico significativo como lo es la utilización del gas natural, las generadoras hidroeléctricas dejan de ser las únicas o más imporantes empresas suministradoras de esta fuente de energía. No obstante, es preciso no imponer nuevas limitaciones a la competencia en este mercado.

El proyecto de ley [1] que modifica el actual Código de Aguas y establece patentes de monto muy elevado por el no uso de los derechos de agua representa una nueva traba a la libre competencia. En efecto, se grava el no uso de ese derecho, sin incentivar su uso, imponiendo una barrera de entrada al mercado, ya que para poder llevar a cabo un nuevo proyecto de generación se necesitan por lo menos 4 a 5 años de estudio con un costo elevado y el riesgo que el proyecto no resulte factible técnica y económicamente. A ello habría que sumarle el costo de pagar la patente durante este período, a pesar de que existe la posibilidad de recuperar parte del pago de ella al momento de comenzar a darle uso al derecho de aprovechamiento. Además de lo anterior, se introduce un elemento de discrecionalidad al sistema, al darle a la autoridad respectiva la decisión de otorgar o denegar el derecho de aprovechamiento, de acuerdo a condicionantes que puede establecer.

b) El acceso abierto a las redes de transmisión y distribución constituye

Libertad y Desarrollo

un elemento esencial para el funcionamiento de un mercado eléctrico competitivo. Este tema es de especial importancia, tanto para que las centrales generadoras se incorporen al mercado, aspecto que reviste mayor relevancia para las generadoras hidroeléctricas ubicadas al sur del país, como para que los generadores accedan a clientes específicos. Ambos aspectos están resueltos mediante el pago de peajes, básico y adicionales, respectivamente, cuya determinación está normada en la ley de electricidad.

Sin embargo, en el caso de las redes de transmisión, el esquema de peajes tuvo dificultades iniciales de implementación, pero generadores y transmisores las han ido solucionando mediante el procedimiento arbitral que la ley establece. En este sentido, se ha aprendido a operar y fijar el precio del peaje y se ha logrado que exista un mayor acuerdo entre las generadoras y las transmisoras. No obstante, en los juicios arbitrales se han dado interpretaciones diferentes para una misma materia, lo cual ha creado asimetrías en los pagos que los generadores deben efectuar.

Respecto del acceso a las redes de distribución, el objetivo es extender efectivamente el mercado de generación hacia los clientes libres, para lo cual deben desentrabarse las normas que posibilitan la servidumbre de transporte sobre las instalaciones de subtransmisión y redes de distribución de propiedad de las distribuidoras.

c) Otro problema que presenta el sistema eléctrico, se refiere a la composición y actuación del CDEC (Centro de Despacho Económico de Carga). Las reglas del juego para la actuación de los CDEC están establecidas en el reglamento de la ley eléctrica; sin embargo, debido a que están conformados exclusivamente por generadores y transmisores, sin participación de distribuidores y grandes usuarios, han tendido en el tiempo a actuar con un alto grado de conflictos que deben ser resueltos por la autoridad reguladora y sin apertura de la información hacia el mercado. Esto es negativo habida consideración de la importante función reguladora que estos organismos cumplen. Lo anterior, unido al hecho que en el mercado spot la energía se valora al costo marginal instantáneo, el cual es altamente variable, tiende a que nuevos generadores perciban el mercado spot como riesgoso.

d) En el caso de los contratos deben prevenirse las situaciones de preferencia de las distribuidoras en la asignación de contratos a generadores, amparadas en que el precio de tales contratos está actualmente regulado. Existirían incentivos, por parte de empresas distribuidoras, a coludirse con empresas generadoras de tal manera de contratar con ellas el abastecimien-

Libertad y Desarrollo

to y mantener cautivos a los clientes no regulados dentro de su área de concesión. Ello pese a que, como señala la Comisión Resolutiva Antimonopolio[2], como las distribuidoras tienen obligatoriedad de servicio, deben asegurarse el aprovisionamiento de la energía y potencia, diversificando sus fuentes. En este sentido será preferible desregular el precio de nudo y establecer que las distribuidoras liciten su suministro en condiciones competitivas y lo más transparentemente posible, como lo aconseja la Comisión Resolutiva.

e) La normativa ambiental ha constituido otro obstáculo para la libre entrada al mercado. Ella introduce un cierto grado de discrecionalidad, debido a que los parámetros con que se mide no siempre son objetivos.

1.2.. Problema en los procedimientos de regulación de tarifas de distribución.

Estos se generan porque a pesar de que el sistema de tarificación está fundado en criterios técnicos y económicos que posibilitan que los precios pagados por los usuarios sean eficientes y reflejen los que habrían si en la actividad hubiera competencia, disposiciones de los procedimientos de cálculo de tarifas dispuestas para prevenir comportamientos discrecionales de la autoridad, han terminado por entorpecer los objetivos de fondo del esquema tarifario, transformando las sucesivas fijaciones cada 4 años en un proceso conflictivo entre la autoridad y las distribuidoras. Como una manera de volver a los objetivos originales de la ley, en orden a efectuar una regulación técnica-económica de las tarifas, que garantice precios eficientes, se requiere cambiar el procedimiento del estudio tarifario, pero manteniendo los objetivos y criterios. En este sentido, conviene incorporar un procedimiento similar al establecido para las tarifas telefónicas, que incluyen una instancia pericial (que en el caso eléctrico podría ser arbitral) para resolver las discrepancias entre la entidad reguladora y las empresas.

1.3. Mala administración del recurso en épocas de sequía

Finalmente, un problema que ha quedado claro en el déficit de abastecimiento ocurrido a fines de 1998 y principios de 1999, es la inexistencia de un mecanismo adecuado para administrar eficientemente el recurso energía eléctrica en épocas de sequía o de falla de unidades termoeléctricas. Por otra parte, la modificación legal al art. 99 bis[3], aprobada por el Congreso durante 1999, ley N°19.613, no resuelve este problema e introduce

Energía y Desarrollo

distorsiones aún mayores. En efecto, por una parte socializa las pérdidas, al establecer que «El déficit registrado en el sistema deberá distribuirse proporcionalmente y sin discriminación de ninguna especie entre todas las empresas generadoras, tomando como base la globalidad de sus compromisos». Esto le resta importancia a la responsablidad individual que debe tener cada generador al momento de firmar contratos con distribuidoras y grandes clientes. Esta norma además distorsiona la situación de los clientes libres, invalidando la vigencia de sus contratos, al señalar que el déficit se distribuirá sin discriminación. En la práctica esto llevará al fin de la existencia de contratos libres, donde es posible establecer distintas condiciones y respuestas frente a un déficit de energía, según la voluntad de las partes.

Por otro lado, la nueva ley obliga a las generadoras a compensar a los clientes regulados a todo evento, eliminando las situaciones de caso fortuito o fuerza mayor, pagándoles el costo de falla. Ello ha generado un rechazo por parte de las generadoras para establecer contratos de largo plazo con las distribuidoras, evitando así asumir un compromiso mayor y ha distorsionado las inversiones en el sector.

2. POLITICAS

2.1. Asegurar mayor competencia en las actividades de generación

Dado que el objetivo final es aumentar el bienestar de la población mediante un servicio eficiente, la normativa debiera siempre abrirse a la posibilidad de introducir mayor competencia. En tanto la actividad de generación de energía eléctrica opera como un mercado competitivo, debiera resguardarse la existencia de libre entrada a esta actividad, eliminando todas aquellas trabas que la dificultan.

2.2. Mayor competencia en mercados que operan como monopolio natural

En la actualidad tanto la actividad de transmisión de energía eléctrica, como la de distribución operan como monopolios naturales regulados. Puesto que día a día los cambios tecnológicos son mayores, debieran introducirse aquellas reformas tecnológicas que permiten introducir mayor competencia en estos mercados. Por ejemplo, a través de la incorporación del concepto de multicarrier de energía eléctrica.

Libertad y Desarrollo

2.3. Mecanismos de mercado

Es necesario introducir mecanismos de mercado para resolver situaciones de crisis. En la actualidad la normativa del sector no incorpora mecanismos de mercado -vía precios- que permitan solucionar problemas de escasez del recurso y sólo cuenta con mecanismos de racionamiento del servicio. Debieran introducirse aquellos elementos que permiten mejorar la normativa que regula el sector eléctrico para que el ajuste frente a un problema de escasez del recurso agua, lo cual afecta la operación de las centrales hidroeléctricas, se realice preferentemente por el mercado.

2.4. Independizar los CDEC

Los CDEC que actúan como administradores del mercado mayorista de electricidad, no debieran estar integrados exclusivamente por los generadores y transmisores, sino también por distribuidores, grandes usuarios y comercializadores. Por otra parte, debe mejorarse los procedimientos de solución de conflictos, evitando que sea la autoridad reguladora la que deba resolverlos como en la actualidad y estableciendo procedimientos de arbitraje. Todo lo anterior asegura un adecuado equilibrio de poderes, una sana independencia en la toma de decisión y dota de transparencia el funcionamiento del sistema.

Libertad y Desarrollo

3. ACCIONES

3.1. Mejorar la legislación para incrementar la competencia en la generación.

La actividad de generación puede desarrollarse en condiciones competitivas en la medida en que se garanticen condiciones de acceso a la actividad y se eviten conductas anticompetitivas.

3.2. Establecer el multicarrier para el suministro a clientes de distribución

Las medidas asociadas a esta propuesta consisten en bajar el tamaño de los clientes que acceden directamente al mercado de electricidad (actualmente 2.000 KW), introducir comercializadores en el mercado y facilitar el uso de las redes de las distribuidoras con un peaje regulado.

Esta medida es equivalente al multicarrier de telecomunicaciones y es

altamente beneficiosa, ya que el acceso directo de los clientes al mercado incrementa la competencia en la generación y la actividad monopólica de distribución se regula más transparentemente.

3.3. Apertura y modernización de los CDEC

La actual conformación de los CDEC tiende a verse como un club de generadores, con poca transparencia en su operación. Por otra parte, los conflictos entre sus integrantes han crecido exponencialmente. La propuesta es abrir los centros de coordinación de la operación de los sistemas eléctricos, conocidos como CDEC, actualmente operados sólo por generadores y transmisores, a la participación de distribuidores, comercializadores y grandes clientes, y modernizar sus reglas para hacer más transparente el mercado mayorista de electricidad.

3.4. Beneficiar a los clientes de distribución

La regulación de precios de generación para los clientes regulados de las distribuidoras (denominados precios de nudo) entraba el desarrollo del mercado de generación y no garantiza el acceso de los clientes pequeños a las ventajas de la competencia. En consecuencia, se propone eliminar los precios de nudo y reemplazarlos por el precio promedio de compra que cada distribuidora obtenga licitando sus contratos de compra de energía en el mercado.

3.5. Mejorar la regulación de la transmisión

Para garantizar el desarrollo de la actividad de transmisión y evitar discusiones y conflictos en la aplicación de las disposiciones que regulan los peajes, se propone regular el acceso y los peajes de transmisión por la autoridad, sobre la base de los mismos principios establecidos en la ley eléctrica.

3.6. Mejorar la regulación de las tarifas de distribución

Como una medida tendiente a resolver los conflictos entre la autoridad y las empresas, que se producen cada cuatro años en la regulación de tarifas de distribución, se propone introducir un procedimiento arbitral para dirimir controversias entre la autoridad reguladora y las empresas distribuidoras, originados en la regulación de tarifas de distribución. Este es similar al que existe en telecomunicaciones, con carácter pericial.

Libertad y Desarrollo

3.7. Evitar los cortes de suministro en condiciones críticas

Por la naturaleza de la actividad eléctrica (hidrología, fallas técnicas de las centrales), el país puede enfrentar situaciones de desabastecimiento. Las medidas para efectuar el ajuste de la demanda a la generación disponible no han funcionado, debiéndose recurrir a los cortes de suministro con las consecuencias que se conocieron. Por otra parte, la ley 19.613 diseñada para solucionar estos problemas introdujo más distorsiones. Se propone mejorar las normas para que el ajuste se realice preferentemente por el mercado, pero priorizando el suministro a sectores residenciales de bajos ingresos. En situaciones de crisis debieran aplicarse medidas concretas como el intercambio de cuotas de consumo entre grandes clientes (clientes controlables), e incentivos al ahorro sin corte para los clientes pequeños. A largo plazo, el sistema de compensaciones debe revisarse y mejorarse. En condiciones de racionamiento, el suministro a sectores de bajos ingresos que no tienen la posibilidad de reaccionar a señales de mercado, debiera priorizarse.

3.8. Objetivizar los mecanismos de autorización de estudios de impacto ambiental

Con el objeto de no entrabar la entrada y la competencia en el mercado de generación, se requiere establecer índices y condiciones lo más objetivas posibles a ser cumplidas por los proyectos. La autorización ambiental debería ser automática para todos los proyectos que cumplan las normas.

Libertad y Desarrollo

II. PETROLEO

1. DIAGNOSTICO

Las reformas introducidas en los años setenta y ochenta se pueden sintetizar así:

- Liberación de los precios del petróleo crudo y de sus derivados (petróleo diesel, fuel-oil, gasolinas, gas licuado y kerosene), y libertad de importación de estos productos. Esto implicó una redefinición del rol de ENAP, que dejó de tener la responsabilidad del abastecimiento nacional de derivados.

- Eliminación de impuestos o subsidios específicos a todos los derivados, con la excepción de las gasolinas y del petróleo diesel usado en transporte terrestre, a los cuales se aplica un impuesto específico expresado en UTM / m3, que se justificó como medio de cobro a los usuarios por el uso de la infraestructura carretera.

- Libre acceso de los privados a las actividades de exploración y explotación de petróleo crudo y gas natural.

- Libertad para refinar petróleo crudo.

- Desregulación de las actividades de distribución primaria (antes el mercado estaba legalmente repartido entre Esso, Copec y Shell) y de distribución secundaria (libertad para instalar estaciones de servicio donde se estime conveniente, sin permiso especial de ninguna autoridad).

- Estructuración de dos sociedades refinadoras filiales de ENAP: RPC y PETRO, operando como sociedades anónimas que compiten entre sí y con las importaciones directas de derivados por parte de distribuidores primarios y grandes usuarios.

- Impulso a la exploración-explotación de petróleo en Chile a través de «contratos de riesgo» con terceros, en los que ENAP toma una participación minoritaria y paritaria.

- Autorización a ENAP para que efectúe inversiones limitadas en exploración-explotación de hidrocarburos en países con más perspectiva petrolera que Chile, en asociación con terceros.

Conviene destacar el agotamiento de las reservas de petróleo crudo en la única zona productora del país -Magallanes-, lo cual se ha traducido en que la relación producción nacional/demanda ha caído de 50% a principios de los 80, a 5% en la actualidad.

A partir de los gobiernos de la Concertación, se introdujeron los siguientes cambios:

- Creación de un Fondo de Estabilización del Petróleo. El Fondo, creado después de la guerra de Irak (que originó una alza de precios transitoria), establece subsidios e impuestos a los derivados, respecto de

Libertad y Desarrollo

un «precio normal» determinado por la CNE, de tal modo de evitar que el precio fluctúe muy fuertemente hacia arriba y hacia abajo. En la práctica, el Fondo tiene una operación poco transparente (los subsidios e impuestos se establecen a partir de una determinación administrativa de «precios normales») y permite establecer subsidios cruzados entre derivados.

- Crecimiento desmedido del impuesto específico a las gasolinas, transformándola en un medio fácil de incrementar los recursos fiscales.

- Operación coordinada de las dos refinerías, lo que elimina la competencia entre ellas.

- Construcción de un oleoducto que permite traer crudo de YPF a la refinería PETROX, mediante un contrato de suministro a largo plazo.

- Enfasis en las operaciones de exploración-producción de petróleo crudo y gas natural de ENAP en el exterior, a través de su filial SIPETROL.

Tomando en consideración los aspectos mencionados, los problemas que actualmente enfrenta el sector son:

1.1. Posición hegemónica de ENAP

Existe una posición hegemónica de ENAP dada por la integración vertical de importación de crudo-refinación-distribución primaria, que le permite en la práctica fijar precios y hacer riesgosa la importación independiente de derivados (la cual se limita a cifras del orden de 10%).

1.2. Daño a la libre competencia

La operación coordinada de las refinerías impide un buen funcionamiento de la competencia, y su carácter 100% estatal las hace manipulables políticamente.

1.3. Problemas con el Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo.

El Fondo de Estabilización teóricamente no afecta la competividad

Libertad y Desarrollo

(los impuestos y subsidios se aplican tanto a las importaciones como a las ventas de refinerías), pero su funcionamiento es poco transparente y sujeto a determinaciones políticas.

2. POLITICAS

2.1. Eliminar los subsidios cruzados

Es preciso eliminar los subsidios cruzados y las distorsiones que los generan si se quiere tener un sector competitivo. En este sentido, es altamente inconveniente la existencia de un Fondo de Estabilización del Petróleo que se rija por decisiones políticas de la autoridad administrativa.

2.2. Introducir competencia

Es fundamental introducir competencia en este mercado, eliminando todo tipo de comportamiento cooperativo que afecte la libre competencia, y que lleve a fijación de precios en desmedro del bienestar de los consumidores y la sociedad.

2.3. Eliminar impuestos distorsionadores

Los impuestos cumplen el objetivo de eliminar externalidades negativas. En este sentido, no debieran transformarse en un mecanismo del gobierno para recaudar recursos destinados a múltiples propósitos, de suyo loables, pero que no guardan relación con el origen del impuesto.

Libertad y Desarrollo

3. ACCIONES

3.1. Eliminar el Fondo de Estabilización del Petróleo

El Fondo establece subsidios e impuestos a los derivados, respecto de un «precio normal» determinado por la CNE, de tal modo de evitar que el precio fluctúe muy fuertemente hacia arriba y hacia abajo. En la práctica, como ya se señaló, el Fondo tiene una operación poco transparente y favorece establecer subsidios cruzados entre derivados. En consecuencia, para eliminar estas distorsiones se propone eliminar este fondo.

3.2. Fomentar la competencia y la eficiencia en el funcionamiento de las refinerías.

Para incrementar la competitividad y la eficiencia de las refinerías y darle oportunidad a las AFP de participar en esta actividad económica, que es rentable en condiciones de operación e inversión eficiente, se propone fomentar la competencia y la eficiencia en el funcionamiento de las refinerías a través de darles autonomía una respecto de la otra y de ENAP, y permitir que las AFP e inversionistas privados que actúen como líderes lleguen a controlar el 51% de su propiedad.

3.3. Redefinir los impuestos específicos a las gasolinas y al petróleo diesel

Se requiere rebajar el impuesto a la gasolina, de tal modo que se cumpla el objetivo que sea un medio de pago por el uso de infraestructura vial y un pago a la contaminación generada. El destino directo de parte de los fondos recaudados a través de este impuesto debiera ser la pavimentación de calles en poblaciones y el mejoramiento de caminos rurales.

Libertad y Desarrollo

III. GAS NATURAL

1. DIAGNOSTICO

En lo fundamental, el aprovechamiento de gas natural está siendo desarrollado en forma eficiente y competitiva por el sector privado, tanto en lo que se refiere al gas natural nacional (plantas de metanol en Magallanes y consumo en las localidades del área), como en la importación de gas argentino, destinado en gran parte a la generación de electricidad. El gas está cambiando la matriz energética del país, pasando de 6% en 1997 a cerca de 20% el año 2000.

1.1. Seguridad de abastecimiento

Se han instalado 1.100 MW en centrales a gas en el Sistema Interconectado Central y se están instalando antes del año 2001 cerca de 2.000 MW para el suministro al Norte Grande, los que representarán en total cerca del 35 % de la potencia total instalada en Chile a esa fecha. Por otra

parte, el desarrollo en el SIC se efectuará en gran parte a través de centrales a gas durante el próximo decenio. En estas circunstancias, el tema de la seguridad de suministro frente a accidentes en los gasoductos pasa a ser relevante, y la solución pasaría porque las empresas generadoras y distribuidoras de gas puedan usar un combustible de reemplazo en los momentos de interrupción de suministro (petróleo diesel en el caso eléctrico, gas licuado en el caso distribución de gas), y tengan stocks por un plazo a definir.

1.2. Riesgo de integración vertical

Se está corriendo el riesgo de integración vertical en la producción de gas en Argentina (YPF, productor mayoritario, controlado por la española REPSOL), y generación relevante en Chile (ENDESA España). Ello podría llevar a fijaciones de precios de generación en Chile por sobre los valores que existirían de haber efectiva competencia en el suministro de gas. Deberá prestarse especial cuidado a que el mercado de gas de Argentina no permita discriminar precios para las exportaciones destinadas a Chile, para evitar la situación descrita (se supone que el mercado eléctrico y distribuidor de Argentina sabrá defenderse de la conformación de carteles de producción de gas dentro de Argentina).

1.3. El acceso libre al mercado de gas natural también es un factor relevante

Involucra dos aspectos: el acceso a la capacidad de transporte de gas y sus extensiones, y la preservación de condiciones de competencia en el mercado productor. En el caso del acceso al transporte de gas, deben preverse las regulaciones que faciliten el desarrollo de gasoductos, y sus ampliaciones, y garanticen el acceso en condiciones no discriminatorias a los agentes que requieran capacidad de transporte en gasoductos existentes para desarrollar sus proyectos de generación. En cuanto al mercado productor, debe tenerse presente que YPF controla el 48,8% de la producción de gas natural argentino, comercializa más del 60% y es dueña de las mayores reservas de la cuenca del Neuquén y de la cuenca Austral; en consecuencia, el precio del gas podría estar ampliamente influenciado por esta empresa. Una manera de incentivar la competencia en este mercado es aprovechar el desarrollo de nuevos gasoductos en Argentina para acceder a otros mercados productores. Al mismo tiempo, el desarrollo de proyectos de interconexión eléctrica con Argentina contribuyen a traer gas desde mercados distintos al de Neuquén.

Libertad y Desarrollo

2. POLITICAS

2.1. Libertad de Acceso

Es necesario garantizar el acceso en condiciones no discriminatorias a los agentes que requieran capacidad de transporte en gasoductos existentes para desarrollar sus proyectos de generación.

2.2. Mayor competencia

Una manera de incentivar la competencia en este mercado es aprovechar el desarrollo de nuevos gasoductos en Argentina para acceder a otros mercados productores. Adicionalmente, se puede avanzar incentivando el desarrollo de nuevos gasoductos, y sus ampliaciones en nuestro país.

2.3. Precios competitivos

Es preciso estar atento para evitar todo intento de discriminación de precios por parte del principal productor argentino, e incentivar la aplicación de precios competitivos de este suministro en nuestro país.

Libertad y Desarrollo

3. ACCIONES

3.1. Combustible alternativo

Para lograr un cierto nivel de seguridad de abastecimiento, las generadoras eléctricas y distribuidoras de gas debieran contemplar el uso de un combustible alternativo (petróleo diesel en el caso eléctrico, gas licuado en el caso distribuidoras) frente a contingencias, con un nivel de almacenamiento mínimo a definir.

3.2. Precios competitivos

Para evitar fijaciones de precios de generación en Chile basadas en gas por sobre los valores que existirían de haber efectiva competencia en el suministro de este combustible, se debiera establecer que los

precios de compra de gas natural a Argentina que sean traspasados a precios de electricidad reflejen las condiciones del mercado competitivo de gas en Argentina.

NOTAS DE REFERENCIA

1 Con fecha 4 de julio de 1996, el Presidente de la República envió una segunda indicación sustitutiva al proyecto de modificación del Código de Aguas, la cual ha sido aprobada por la H. Cámara de Diputados. Esta indicación sustituye integralmente el proyecto anterior. Posteriormente, el Ejecutivo envió una indicación a este proyecto, el texto oficio 140-339, del 18 de diciembre de 1998.
2 Resolución N° 488, 11 de junio 1997.
3 Ley 19.613 del 8 de junio de 1999.

Libertad y Desarrollo

EDUCACION
CALIDAD: EL DESAFIO DEL NUEVO MILENIO

Autores:
Rosa Camhi P.*
Patricia Matte L.**
Eugenio Cáceres C. ***

Libertad y Desarrollo

* Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Investigadora del Programa Social de Libertad y Desarrollo
**. Consejera de Libertad y Desarrollo. Presidenta de la Sociedad de Instrucción Primaria.
*** Profesor de la Universidad de los Andes, miembro del Consejo Superior de Ciencias de FONDECYT, Consejo de Educación del FONDEF y de la Comisión Nacional de Acreditación de Post-Grados.

Colaboraron en Educación Pre-escolar, Básica y Media: Bárbara Eyzaguirre, Loreto Fontaine, María de la Luz Lira y Luz María Vergara.

Colaboraron en Educación Media:Pedro Gazmuri, Manuel Krauskopft , Eugenio Spencer y Juan de Dios Vial Larraín.

Colaboraron en Ciencia y Tecnología: Rafael Vicuña, y Manuel Krauskopf.

Libertad y Desarrollo

I. INTRODUCCION

Como lo exige el avance espectacular que ha experimentado el mundo en los aspectos científicos y tecnológicos, ha nacido en el país un amplio consenso respecto de la urgente necesidad de mejorar la calidad de la educación de las actuales y futuras generaciones.

Frente a este mundo de cambios constantes y exigentes, las serias deficiencias que aquejan a la educación chilena, especialmente en lo que se refiere a su calidad y la igualdad de oportunidades que ella otorga, se hacen cada día más evidentes.

El presente capítulo - dividido en tres partes: educación pre-escolar, básica y media, educación superior y ciencia y tecnología -, aborda los principales problemas que enfrenta el sector y plantea proposiciones de políticas y las acciones destinadas a corregir las deficiencias, mejorar la situación actual y adecuarse a las exigencias que plantea el desarrollo. No existen dudas en el sentido de que ello constituye el camino más importante, por donde avanzar en la derrota de la pobreza y la igualdad de oportunidades, como también en la formación de los recursos humanos, que permitan al país retomar la senda de crecimiento sostenido.

Libertad y Desarrollo

EDUCACION PRESCOLAR, BASICA Y MEDIA

I. DIAGNOSTICO

1. COMPORTAMIENTO DE LA MATRÍCULA ESCOLAR

La matrícula escolar alcanza actualmente en nuestro país, de acuerdo a cifras recientes, a un total de 3.338.000 alumnos, de los cuales 270.267 corresponden a educación parvularia, 2.253.171 a educación básica, 774.034 a enseñanza media y 40.504 a educación especial. Según la dependencia de los establecimientos, el 55% corresponde a educación municipal; el 34%, a particular subvencionada; el 9%, a particular pagada; y el 2%, a corporaciones.

El comportamiento de la matrícula, según la dependencia del establecimiento, ha experimentado en los últimos quince años un importante desplazamiento desde el sector municipalizado hacia el sector particular subvencionado y pagado. (Cuadro Nº1)

Cuadro N°1
Matrícula Escolar según Dependencia del Establecimiento
(Distribución porcentual)

Años	Total	Fiscal / Municipal	Particular Subvencionaldo	Particular Pagado
1981	100,0	78,0	15,1	6,9
1983	100,0	71,2	22,4	6,4
1985	100,0	65,3	28,1	6,6
1987	100,0	60,6	30,7	6,6
1989	100,0	58,6	32,1	7,3
1991	100,0	57,8	32,3	7,9
1993	100,0	57,3	32,3	8,5
1995	100,0	57,1	32,3	9,0
1997	100,0	55,6	33,4	9,4
1998	100,0	55,0	34,0	9,0

Fuente: MINEDUC, Compendio Estadístico 1998

Libertad y Desarrollo

2. COBERTURA

De acuerdo a los antecedentes estadísticos comprendidos en la CASEN 1998, la cobertura total según nivel educativo y por nivel socio-económico puede desglosarse como sigue.(Cuadro N°2) En el nivel preescolar ha alcanzado una cobertura cercana a un tercio de la población, siendo más baja en los quintiles más pobres, y aumentando según nivel socioeconómico, llegando cerca del 45% en el quintil de mayores ingresos.

En lo que respecta a educación básica se ha alcanzado una alta cobertura cercana al 98% de la población en edad de asistir a ese nivel educativo, aunque es levemente menor en el quintil más pobre (97%).

En educación media, las cifras arrojan una deserción fuerte en los dos quintiles de más bajos ingresos. Considerando que la cobertura en enseñanza media llega a un 87%, en el primer quintil esta alcanza al 77,4%. En total se estima que cerca de 140.000 jóvenes en edad de asistir a este nivel de enseñanza se encuentran fuera del sistema escolar.

Cuadro N° 2
Cobertura según Nivel Educacional y Quintil de Ingreso

NIVEL	I	II	III	IV	V	TOTAL
Preescolar	23,6	29,1	30,5	34,8	44,8	30,3
Básico	97,2	98,6	98,6	99,3	99,5	98,3
Medio	77,4	84,1	88,4	94,5	97,7	86,9

Fuente: MIDEPLAN, CASEN 98

3. CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

La deficiente calidad de la educación y los pobres niveles de aprendizaje que logran los chilenos es un aspecto que ha sido largamente discutido, tanto a nivel de las autoridades educacionales, como de los distintos sectores de la sociedad.

A pesar de todos los esfuerzos realizados en la década de los 90, los rendimientos escolares de los colegios no han mejorado como se habría esperado. Durante esa década se aumentó considerablemente el gasto en educación y se pusieron en práctica importantes programas de apoyo como el MECE de básica y el MECE de media, el programa de las 900 escuelas, la reforma curricular y la extensión de la jornada, entre otros.

Estudios que comparan a nuestro país con naciones más desarrolladas demuestran que los chilenos nos estamos quedando atrás en cuanto a los conocimientos necesarios para desempeñarse en las sociedades modernas. Un reciente trabajo publicado por la OECD relacionado con los niveles de comprensión de lectura en la población adulta, y que compara a nuestro país con países europeos, concluye que el 80% de los chilenos entre 16 y 65 años no alcanza un nivel de comprensión de lectura mínimo para funcionar en el mundo de hoy y que sólo un 2% de los chilenos se ubica en los rangos superiores, lo que resulta impactante si se considera que el 13% de los chilenos posee estudios superiores.

Los antecedentes que a continuación se incluyen y que están relacionados con mediciones nacionales de la calidad de la educación confirman los escasos avances logrados en este aspecto.

Libertad y Desarrollo

3.1. Calidad de la educación en el nivel pre-básico

No se cuenta en este nivel con evaluaciones sistemáticas como es el caso de la educación básica y media, a lo que se agrega el hecho que existen distintos tipos de programas de atención pre-escolar con diferentes objetivos, desde los más formales, con objetivos educacionales y a cargo de parvularias, hasta aquellos dirigidos por madres, en jornada completa o media jornada, y de diferentes dependencias administrativas. Entre estos los que reciben financiamiento del Estado son los programas de la Junta Nacional de Jardines Infantiles, los de la Fundación INTEGRA, los establecimientos de enseñanza básica que reciben subvención de kinder (5 a 6 años) y algunos programas desarrollados por los municipios.

Diversos estudios realizados recientemente a nivel mundial sobre la efectividad de la estimulación cognitiva temprana y la educación preescolar, muestran que estas consiguen igualar el desarrollo intelectual de los niños de distintos niveles socio-económicos y permiten también lograr efectos positivos posteriores en el rendimiento de los alumnos de educación primaria.

En nuestro país, sin embargo, el impacto de haber asistido a un jardín infantil, parece no tener en los alumnos toda la efectividad esperada. Al menos así lo demuestra un estudio efectuado por el CEDEP, (Centro de Educación Pre-básica) que involucra a todas las instituciones que realizan educación parvularia con aportes del Estado, como la Junta Nacional de Jardines Infantiles e INTEGRA. Este trabajo evalúa aspectos como desarrollo cognitivo, madurez escolar, habilidades en lenguaje, entre otros, demostrando que no existirían diferencias de desempeño en 1° y 2° básico, entre los niños que no han asistido a jardines infantiles con financiamiento estatal y los que sí lo han hecho. En cambio se constataron efectos positivos en educandos que tuvieron atención preescolar en las zonas rurales. Ello obedecería, principalmente, a que en la mayoría de los jardines considerados en el estudio no se realizan aquellas actividades de estimulación de lenguaje y otras áreas cognitivas que favorecen el buen rendimiento posterior de los niños[1] .

3.2. Calidad de la educación básica

Las cifras relativas a la prueba SIMCE 99, que muestran los rendimientos de los alumnos de 4° básico y su comparación con respecto a la misma prueba tomada en 1996, concluyen resultados insatisfactorios respecto a los objetivos que se ha propuesto la autoridad educacional, porque

Libertad y Desarrollo

no se constataron avances pese al cambio de currículos y contenidos establecidos en la reforma.

La prueba SIMCE 99 utiliza una nueva metodología de medición, a partir de un promedio establecido en 250 puntos, que permitirá a futuro hacer comparaciones y determinar avances o retrocesos en los respectivos colegios. En esa oportunidad, se evaluaron los contenidos de lenguaje y matemáticas, agregándose un nuevo ítem de comprensión del medio natural, social y cultural. Además, en esta prueba se incluyeron preguntas de tipo abiertas y no con alternativas como en las anteriores pruebas, y se asignó un mayor valor o peso a las preguntas más exigentes y un menor peso a las que requieren menos conocimientos y destrezas. Por este motivo, un puntaje superior a otro refleja un mayor nivel de aprendizaje. Los resultados promedio nacionales, al igual que en mediciones anteriores, muestran importantes diferencias de rendimiento según la dependencia del establecimiento. Los colegios municipales continúan siendo los de menor rendimiento, superados por los particulares subvencionados y pagados. No obstante lo anterior, en ninguno de los tres tipos de dependencia se observa un aumento significativo de rendimiento entre ambos años. (Cuadro Nº 3).

Cuadro Nº3
Resutados Promedio SIMCE
(puntos)

	Lenguaje		Matemáticas		Comprensión Medio Natural, Social y Cultural
	1996	1999	1996	1999	1999
Municipales	238	238	245	239	238
Part. Subvenc.	254	258	258	257	257
Part. Pagado	293	298	296	299	299
Prom. Nacional	248	250	254	250	250

Otras mediciones anteriores aplicadas a la enseñanza básica, comparadas con pruebas de rendimiento realizadas en otros países, corroboran los bajos resultados obtenidos en Chile. Un detallado análisis de la prueba

SIMCE de octavo básico de 1997 permitió comprobar que el nivel de dificultad correspondía a materias que los niños debieran conocer a principios de 6º básico de acuerdo el programa chileno y a 5º básico de países como Singapur, Corea y Hong Kong[2] .

3.3. Calidad de la educación media

La prueba SIMCE aplicada a la enseñanza media permite apreciar también bajos logros educacionales y las mismas disparidades de rendimiento según sea la dependencia del establecimiento apreciadas en la enseñanza básica. La prueba aplicada a los segundos años de enseñanza media contempla una nueva metodología de medición, cuyo promedio nacional es de 250 puntos acorde con los objetivos de aprendizaje de la reforma curricular en marcha. Esta prueba evalúa además el rendimiento según modalidad de enseñanza: científico-humanista y técnico profesional, mostrando que los establecimientos correspondientes a esta última categoría son los que logran los menores rendimientos, pese a que los conocimientos entregados hasta segundo medio son similares en ambas modalidades. La medición demuestra que el 32% de los establecimientos científico-humanistas cae bajo el promedio nacional de 250 puntos en ambas áreas evaluadas, mientras que en el caso de los técnico-profesionales lo hace el 76% (Cuadros Nºs 4 y 5) [3].

Cuadro Nº 4
SIMCE 2º Medio 1998: Establecimientos bajo el promedio de 250 puntos según dependencia

	Porcentaje Establec. Bajo el Promedio
Dependencia	
municipal	85,7
particular subvenc. sin financ. compartido	61,1
particular subv. con financ. compartido	35,2
particular pagado	8,3
Modalidad	
Científico-humanista	32,0
Técnico-profesional	76,0

Libertad y Desarrollo

Cuadro N° 5
SIMCE 2° Medio 1998:
Puntajes promedio nacionales

	Lenguaje	Matemáticas
Científico-humanista	267,2	266,0
Técnico-profesional	237,7	239,2

4. PROFESORES

Actualmente, los profesionales de la educación a nivel nacional se sienten desmotivados en su labor. Su sistema de remuneraciones es poco adecuado, excesivamente rígido y desprovisto de incentivos. Además, su preparación resulta insuficiente para los desafíos de la educación del nuevo milenio. En los sectores municipalizado y particular subvencionado, carecen de tiempo para la preparación de clases, muchas veces trabajan en más de un colegio en extensas jornadas laborales y, además, terminan abrumados por las tareas administrativas requeridas por el Ministerio, en tanto que sus expectativas de remuneraciones se ven disminuidas por la excesiva rigidez de la normativa que les afecta.

La ley 19.070 sobre Estatuto Docente dictada en 1991 estableció un esquema salarial uniforme a todos los profesores, según el cual, en términos generales, el sueldo de un profesor depende de sus credenciales educacionales, los años de experiencia, amén de otras asignaciones y bonos. En este sistema no se contemplan incentivos por desempeño o por excelencia u otros ligados a logros concretos a nivel de cada colegio[4]. Por el contrario, las presiones gremiales se focalizan en el gobierno central, restringiendo la autonomía de gestión, por parte de quienes administran las escuelas, para ajustar las plantas de docentes, modificar los salarios y utilizar otros incentivos económicos. Durante la década pasada, y atendiendo a las presiones gremiales, el país realizó un esfuerzo importante en el mejoramiento de las rentas de los profesores. Así, como se observa en el Cuadro N° 6, tanto la remuneración mínima como la promedio, aumentaron cerca del 130% en términos reales, porcentaje que resulta bastante superior al incremento real del promedio de remuneraciones del país que es cercano al 75% [5].

Libertad y Desarrollo

Cuadro Nº 6
Evolución de Rentas de Docentes[6]

Remuneración ($ de febrero 2000)	1990	2000	Variación Porcentual
Mínima 30hrs.	165.800	375.000	129 %
Promedio 44hrs.	243.140	566.500	133%

5. RECURSOS A LA EDUCACIÓN

5.1. Distribución de recursos destinados a educación

Actualmente, el Estado aporta a la educación básica y media un 76% del gasto destinado a educación; a la superior, un porcentaje del 16,5 %; y a la parvularia, un 8%. El gasto en educación hasta 1998 creció cerca del 140%, correspondiendo el mayor porcentaje de aumento a la educación básica y media (149%), tal como se aprecia en el Cuadro Nº 7.

Cuadro Nº 7
Presupuesto Ejecutado MINEDUC por Niveles de Enseñanza
(mill $ 98)

	1990		1994		1998		Variac.%
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	98/90
Parvularia	40.985	8,4	59.153	8,1	90.834	7,7	122
Básica y media	356.210	72,6	524.024	71,4	888.422	75,7	149
Superior	93.405	19,0	150.082	20,5	193.641	16,5	108
Total	**490.600**	**100,0**	**733.259**	**100,0**	**1.172.897**	**100,0**	**140**

Fuente: MINEDUC, Compendio Estadístico 98.
Básica y Media, incluye recursos a enseñanza básica, especial, media C-H y media T-P.

Libertad y Desarrollo

5.2. *¿Cuál es el nivel de gasto necesario?*

Pese al notable incremento de los recursos destinados a la educación, estos aún serían insuficientes. El Comité de Modernización de la Educación Chilena, en su propuesta para mejorar la educación en nuestro país, estimó que el gasto total en educación debía alcanzar a un porcentaje cercano al 8% del PIB, meta a la que no se ha llegado. Este porcentaje incluye tanto el gasto público como el privado y constituye el nivel de inversión educacional que hacen otros países de similar desarrollo y para estar en condiciones de competir con éxito en el mundo. Si bien en la década de los 90 aumentaron considerablemente los recursos destinados a educación (Cuadro N° 8) no hemos logrado esa meta, siendo actualmente el gasto total en relación al PIB de un 6,8%, que se compone de un 3,9% de gasto público y un 2,9% de gasto privado.

Cuadro N° 8
Evolución del Gasto en Educación
(como porcentaje del PIB)

Años	Gasto Público/PIB	Gasto Privado/PIB	Gasto Total/PIB
1990	2,6	1,8	4,4
1992	2,9	2,0	4,9
1994	3,1	2,5	5,6
1996	3,4	2,8	6,2
1998	3,9	2,9	6,8

Fuente: MINEDUC, Compendio de Información Estadística, 1998.

Libertad y Desarrollo

5.3 *Alternativas de financiamiento*

La descentralización educacional impulsada a partir de los 80 tuvo como herramienta fundamental para su éxito una política de financiamiento, vía subvención, basada en el pago por alumno atendido. A partir de los años 90, con los gobiernos de la Concertación, esta política se ha venido erosionando por la rigidización que se le ha impuesto. Primero, fueron los

fondos atados a remuneraciones, con distintas asignaciones y nombres, y luego se observa una desviación creciente de recursos para diferentes programas que, si fueran directamente al alumno a través de la subvención, incrementarían de manera sustancial los montos invertidos hoy.

Así, aun cuando los recursos públicos destinados a mejorar la subvención crecieron fuertemente durante la pasada década, lo que es consecuente con la política de mejoramiento de la calidad de educación, los fondos atados o extrasubvención aumentaron en mayor proporción. Se constata lo anterior al analizar la evolución de los recursos destinados directamente a los colegios, ya sean privados subvencionados o municipales, según si ellos han sido aportados a través del presupuesto de subvenciones, a través de programas especiales administrados por el Ministerio, o si han sido aportes de los municipios a los colegios de su dependencia.

En el Cuadro N° 9 se aprecia la evolución de estos recursos a través de la Ley del Ministerio de Educación.

Cuadro N° 9
Evolución de los Recursos Destinados a Establecimientos
(mill $ 2000)

	1990	1995	1997	2000	Variac.% 2000/1990
Subvenciones	317.486	479.740	663.981	910.667	187
Total recursos	344.567	579.066	810.739	1.092.509	217

Fuente: Leyes de Presupuesto

El total de recursos destinados a los establecimientos educacionales para su operación y para el desarrollo o mejoramiento de nuevos o mejores planes y programas de estudio, creció durante la pasada década en un 217%. Dentro de este total, el presupuesto de subvenciones que representa actualmente un 83% de dichos recursos, se incrementó, en el mismo período, en un 187%. Sin embargo, los fondos aportados en forma adicional a la subvención han ido creciendo sostenidamente en el tiempo, hasta alcanzar un 572% en el período, lo que confirma esta tendencia a una mayor ingerencia

Libertad y Desarrollo

del nivel central en el proceso educativo.

Entre los recursos extra-subvención, se encuentran los programas administrados por la Subsecretaría de Educación, como el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación (MECE Básica y MECE Media), que persiguen como objetivo principal, mejorar la calidad y resultados de los establecimientos urbanos y rurales, dotando a las escuelas subvencionadas de un conjunto de insumos materiales (bibliotecas de aula, textos escolares y otros) para el desarrollo y mejoramiento de programas educacionales.

De hecho, dentro del contexto del MECE, se financió durante algunos años el programa de las 900 escuelas que se focalizó en los establecimientos de menor rendimiento escolar. Otro de los programas que actualmente se maneja en forma centralizada, es el de extensión de la jornada escolar, que constituye uno de los elementos más importantes de la reforma educacional, y contempla los recursos destinados a la infraestructura necesaria para alargar la jornada de clases a 1.140 horas en la educación básica y 1.260 horas en la educación media. La implementación de la jornada escolar completa es un buen ejemplo de la aplicación de un instrumento centralizado de política pública, en el sentido de imponer un aumento de la jornada a todos los colegios del país por igual y en forma independiente a su rendimiento o a sus logros. Esta puede transformarse en una política de fuerte impacto y trascendencia, especialmente en las escuelas donde asisten los niños más pobres; pero de no existir un proyecto educativo claro, con recursos para ponerlo en práctica y el poder de decisión para llevarlo adelante a nivel de cada escuela, más horas de clases pueden transformarse en tiempo perdido de contenido irrelevante.

6. CONCLUSIONES

Nuestro país ha realizado grandes esfuerzos en el sector educación, que se demuestran en la excelente cobertura educacional, sobre todo en el nivel básico, y en las mejoras experimentadas en los niveles pre-básico y medio. El gasto en el sector ha sufrido un alza de un 140% en términos reales entre 1990 y 1998, lo que prueba la magnitud del esfuerzo realizado. Aún así hay consenso respecto de las falencias del sistema con rendimientos que no mejoran y recursos desperdiciados.

Varios aspectos están hoy día conspirando para evitar que se generen los resultados esperados. Aunque el gasto público destinado a educación,

Libertad y Desarrollo

se ha incrementado considerablemente, gran parte de esos mayores recursos no han sido dirigidos a la subvención de libre disponibilidad del sostenedor, sea este municipal o privado, sino que han ido atados a remuneraciones con distintas asignaciones y nombres; y luego, a diversos programas que maneja el Ministerio en forma centralizada. Se debiera continuar en la línea de aumentar el gasto, sobre todo en lo que dice relación a la educación básica y media, pero a través de incrementos de la subvención escolar.

Asimismo, para continuar aumentando el gasto, debe considerarse la necesidad de extender la cobertura pre-escolar y mejorar la calidad de la educación en los sectores de extrema pobreza, por la relevancia que ello tiene para el rendimiento futuro de esos niños. También es de gran relevancia la cobertura en enseñanza media, evitando la alta deserción escolar, si los objetivos se orientan a disminuir las desigualdades de ingreso e incrementar la productividad de los trabajadores.

En el aumento de los recursos para la educación, debieran concurrir, tanto el sector público como los padres y apoderados a través del financiamiento compartido, ya que esta modalidad ha representado no sólo un mayor aporte, sino también un mayor compromiso por parte de las familias.

Los cambios más relevantes dentro del sistema educacional se deben dar en la gestión de los establecimientos municipales, pues allí se originan las razones de por qué los esfuerzos realizados no han tenido los resultados debidos. El Ministerio de Educación, que debe ser el garante de una educación de calidad para todos, debe transformar su estructura interna y para ello, se requiere avanzar mucho más en la línea de una efectiva evaluación por objetivos, más que de procedimientos y en un real traspaso de funciones educacionales al nivel de los mismos establecimientos.

Los componentes de la actual reforma educacional son todos muy valiosos, pero no se ha considerado su incapacidad de sostenerse en el tiempo si no se transforman, en forma radical, las estructuras organizacionales de los establecimientos, principales destinatarios de los distintos componentes de la reforma. Un solo ejemplo: la prolongación de la jornada horaria, de enorme trascendencia especialmente en las escuelas de sectores más pobres, puede tener efectos adversos, si no hay un proyecto educativo claro y bien diseñado con recursos para ponerlo en práctica, profesores incentivados y con buena preparación y un director con verdadera capacidad de liderazgo y sobre todo, con el poder de decisión para utilizar dichos recursos y lograr los objetivos deseados. Nada de ello es posible hoy en la mayoría de las

Libertad y Desarrollo

escuelas municipales.

A continuación se plantean las proposiciones que permitirían avanzar en la solución de los principales problemas que se han abordado en este diagnóstico.

II. POLITICAS

1. FUNDAMENTOS

Es deber del Estado asegurar una educación de calidad a todos los chilenos. Esto no significa que el Estado asuma el papel de educador, sino que provea los medios para que todos los niños chilenos puedan acceder a una educación. El Estado tiene la responsabilidad de que los contenidos sean de calidad y adecuados a las necesidades del mundo actual. También de que se asegure la igualdad de oportunidades y se focalice el gasto en los más necesitados, a la vez que se aprovechen racionalmente las capacidades existentes.

Ni el Ministerio de Educación ni los alcaldes lograrán crear por sí solos colegios exitosos. Es la comunidad de cada escuela - padres, directores, profesores y alumnos- la llamada a lograr una escuela de excepción. Para asegurar un compromiso más profundo de la comunidad escolar en la gestión de las escuelas, es necesario entregarles mayores grados de autonomía. El papel de las autoridades educacionales debe entenderse como facilitador y orientador de la gestión de las comunidades escolares, pero no puede sustituirla y menos imponerle una visión determinada del proceso educacional.

Libertad y Desarrollo

2. PERFIL DE UNA ESCUELA EXITOSA

Diversas investigaciones internacionales comprueban claramente el perfil de las escuelas exitosas. Son los rasgos de estos establecimientos los que hay que intentar replicar en las escuelas subvencionadas de nuestro país. Estas escuelas efectivas o exitosas poseen algunas características, estrechamente asociadas entre sí, que son un requisito para su efectividad. Estas son:

- Sentido de misión: Poseen un proyecto educativo definido y compar-

tido por padres, apoderados, profesores y alumnos. Tienen metas claras y se cultiva la disciplina de trabajo en conjunto, en un ambiente de alta cohesión.

- Autonomía: cada establecimiento se organiza de acuerdo a su proyecto educativo, de la manera que estime mejor para alcanzar sus metas. No está sujeto a una malla de instrucciones y restricciones de tipo burocráticas y define sus programas con flexibilidad dentro de un marco de objetivos fundamentales y contenidos mínimos establecidos por la autoridad central.

- Liderazgo: el equipo directivo de la escuela, conducido por su director, ejerce un rol educativo y administrativo. Programan las actividades con los docentes y analizan permanentemente la marcha de la escuela. El establecimiento exitoso se fija altos estándares y existe convencimiento de que sus alumnos pueden lograrlos. El progreso en todas las áreas es permanentemente evaluado y hay instancias internas para corregir lo que no funciona.

- Clima organizacional: existe un clima o «ethos» escolar positivo, que infunde los valores del establecimiento y permea a todos los actores de la escuela. Este clima incide en la motivación de la comunidad escolar y en la disciplina y dedicación de sus miembros.

- Gestión responsable: cada establecimiento cuenta con los recursos, humanos, materiales y financieros suficientes para poner en práctica su proyecto educativo. Tiene flexibilidad para contratar y retribuir a los docentes de acuerdo a su desempeño. Posee una infraestructura y equipamiento dignos. El gasto por alumno es suficiente para otorgar una educación de calidad y para ello contribuyen al financiamiento de la escuela, aparte del Estado, los padres de familia que pueden hacerlo.

- Responsabilidad por los resultados: cada establecimiento se hace responsable por sus resultados educativos frente a los alumnos, los padres y la comunidad en general. La información sobre los resultados debe ser provista por el Ministerio de Educación en forma simple para ser comprendida por la mayoría y se debe difundir a todo nivel. Debe existir una estructura de incentivos claros y trasparentes que premie el buen trabajo, corrija el mediocre y sancione el mal desempeño.

Libertad y Desarrollo

3. PROPUESTAS DE POLÍTICA

Las políticas públicas en materia educacional en Chile debieran orientarse a lo siguiente:

♦ Garantizar a todos los niños del país una educación de calidad tal que les asegure el pleno desarrollo de sus potencialidades e igualdad de oportunidades, independientemente de su nivel socio-económico.

♦ Garantizar a los padres chilenos la posibilidad de elegir el establecimiento educacional que más se adecue a su proyecto de vida y de futuro para sus hijos, quienes podrán, si cuentan con los medios con qué hacerlo, aportar recursos financieros a fin de mejorar la calidad de la educación.

♦ Para que las dos proposiciones anteriores sean una realidad, se requiere de establecimientos educacionales autónomos y descentralizados que cuenten con los medios económicos, pedagógicos y humanos para poner en práctica múltiples tipos de proyectos educativos, que satisfagan la demanda heterogénea de servicios educacionales.

♦ Los profesores, principales responsables de la educación que se imparte en los establecimientos educacionales, deberán contar con una adecuada política de remuneraciones e incentivos, acordes a su status de profesionales y a la calidad de su desempeño.

♦ El Ministerio de Educación debe hacerse responsable de asegurar la calidad de los servicios educacionales prestados por los entes descentralizados, y para ello, debe disponer de los recursos suficientes para financiaros. Asimismo debe focalizar los mayores recursos y esfuerzos para la atención de los alumnos de los sectores más vulnerables, asegurando de esta forma igualdad de oportunidades para todos. Los alumnos de sectores más desposeídos requieren de un mayor esfuerzo y, por lo tanto, las instituciones dedicadas a ellos necesitarán de mayores incentivos para lograr los mismos resultados. Al Estado le corresponderá buscar mecanismos para identificar adecuadamente estos alumnos más vulnerables y concentrar en ellos los mayores esfuerzos.

♦ Más que un rol regulador de iniciativas y un controlador de los insumos, el papel del MINEDUC consiste en ser un acreditador de las ins-

Libertad y Desarrollo

tituciones implicadas y evaluador de los resultados de aprendizaje en las diferentes etapas de la educación. Para ello debe establecer los estándares y diseñar sistemas de evaluación y proporcionar a los usuarios (padres y alumnos) toda la información necesaria para que estos puedan libremente escoger las alternativas educacionales que más les convengan.

♦ Debe existir una política de fortalecimiento del desarrollo de iniciativas privadas que se interesen por la labor educacional. Existen en Chile numerosas instituciones que cumplen con éxito esa labor en todos los niveles socio-económicos, pero que a menudo ven entrabados sus esfuerzos debido a regulaciones inadecuadas. Pensamos que debe facilitarse el que estas iniciativas se desarrollen y aporten toda su creatividad y energía para solucionar los graves problemas educacionales que posee el país.

Libertad y Desarrollo

III ACCIONES

1. REFERENTES A LA COBERTURA DEL SISTEMA

1.1. Educación pre -escolar

Se ha demostrado la gran rentabilidad social que tienen los programas de atención pre-escolar en los niños de mayor pobreza. Sin embargo, el desarrollo y habilitación de programas de jardines infantiles tradicionales se ve limitado por su alto costo. Esto ha llevado a la puesta en práctica de alternativas de atención no convencionales, tales como los jardines familiares que se desarrollan en locales disponibles en las comunas o los programas de guardadoras, que han tenido excelentes resultados. Adicionalmente, este tipo de programas crea un incentivo a elevar la participación laboral de la mujer y con ello a mejorar el nivel de ingresos de las familias pobres.

Es por consiguiente necesario aumentar la cobertura de atención preescolar lo que es posible alcanzar a través de 3 vías:

a) Haciendo obligatorio el kinder en sectores de extrema pobreza (niños de 5 a 6 años) donde ya existe subvención, en tanto todavía existe un porcentaje importante de niños de los estratos más pobres que no asiste a este nivel.

b) Extender la subvención educacional a pre-kinder (4 a 5 años) a tra-

vés de un fondo acotado a ser distribuido en las escuelas que reciben alumnos de menor nivel socio-económico.

c) Ampliar las modalidades de atención, para llegar en forma flexible a cubrir las necesidades de los menores entre 2 y 4 años en sectores pobres. Ello debe efectuarse a través de un subsidio especial que deberá entregarse directamente a la madre trabajadora para sus hijos que al momento de postular tengan entre 2 y 4 años. Este subsidio deberá ser focalizado en los sectores más pobres, a través de los instrumentos correspondientes.

1.2. Educación media

a) En primer lugar, la calidad de la educación impartida en la enseñanza media debe ser mejorada para hacerla pertinente y relevante. Muchos de los esfuerzos que se efectúan a través del programa MECE media, conducirán a ese objetivo, siempre que se acompañen de cambios drásticos en la gestión de los establecimientos.

b) Como ello puede no ser suficiente para retener a los alumnos más pobres en la enseñanza, se requiere crear un subsidio especial consistente en un monto en dinero ligado a la asistencia del educando al liceo o colegio y a la aprobación del curso.

c) Es necesario además identificar escuelas que atienden poblaciones de alto riesgo de deserción y considerarlas para esta subvención especial, o bien establecer premios especiales por mantener al alumnado y lograr éxito oportuno. Conviene también contar con la posibilidad de que estos establecimientos tengan mayor flexibilidad en sus horarios, curriculum y estructuras del calendario escolar a fin de permitir que se realicen sistemas de nivelación que eviten la deserción causada por fracaso escolar.

d) Aún poniendo en práctica todas estas medidas, quedará un remanente de jóvenes que no podrán insertarse en el proceso educativo formal y para ellos debe existir una subvención que les permita acceder a una alternativa de formación profesional en oficios. Actualmente hay interesantes alternativas implementadas con aportes del SENCE y de entes privados.

2. CALIDAD Y GESTIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS

2.1. La escuela, centro del quehacer educativo

Con el fin de que la escuela llegue a ser el centro del quehacer educativo, debe promoverse que todos los actores del sistema educacional estén

Libertad y Desarrollo

al servicio de la escuela misma (Estado, recursos, municipios, docentes, alumnos, padres y apoderados). Para ello, cada establecimiento debe contar con las atribuciones, recursos y flexibilidad necesarias para desarrollar su proyecto educativo. Lo anterior supone hacer efectiva la descentralización a nivel comunal y ello implica al menos:

a) Capacitar a los directores y equipos directivos en gestión pedagógica y administración.
b) Entregar a los directores y equipos de gestión, la información de presupuesto anual que será asignado a la escuela para su operación y funcionamiento.
c) Promover que los recursos del Ministerio, a través de la subvención y los aportes del municipio sean entregados directamente a la unidad educativa, la escuela, y a la vez fortalecer la facultad de administrar por parte del director y el equipo de gestión.
d) Fortalecer la descentralización, a nivel de la escuela, de la administración de los recursos humanos pedagógicos y presupuestarios.
e) Para promover una efectiva independencia del establecimiento se propone un sistema de acreditación externa que permita que la escuela, por un determinado período, pueda desenvolverse con una mayor autonomía.

2.2. Un Ministerio facilitador

Esto significa redefinir radicalmente el rol del Ministerio de Educación, centrándolo en la definición de normas, financiamiento de servicios y evaluación de las políticas educacionales. En este sentido, el Ministerio debiera cumplir las siguientes funciones:

a) Plantear objetivos de logros concretos a nivel nacional: para ello a los programas existentes de enseñanza básica deben agregarse metas de logro específicas para ciclos de 2 ó 4 años en las asignaturas principales, como un modo de aclarar a los profesores y padres los logros alcanzados y de esta forma incentivar a una mejoría de calidad de la educación.
b) Incentivar la existencia de alternativas descentralizadas y privadas de evaluación de calidad, diferentes al SIMCE, que permitan a los establecimientos ir optando por estándares superiores.
c) Perfeccionar el SIMCE, tanto en cuanto al diseño de la prueba misma (de modo que se evalúe sobre la base de criterios), como a la comunicación de los resultados a padres y profesores. Se debe tender a que la informa-

Libertad y Desarrollo

ción dada exprese claramente los logros obtenidos con respecto a las metas establecidas. Con ello se pretende facilitar a los profesores un mejor monitoreo de su labor y a la vez aumentar la capacidad de los padres de evaluar el desempeño de los colegios y de presionar por el logro de objetivos específicos.

d) Trabajar en el diseño de un sistema de acreditación para los establecimientos.

e) Propender a una mejoría de las bases curriculares actuales.

f) Conformar a nivel del Ministerio, un banco de proyectos educativos alternativos que estén a disposición de los establecimientos educacionales, que no puedan por sus propios medios elaborar un proyecto propio.

g) Incentivar y apoyar a las comunas que no cuenten con los recursos humanos y financieros para llevar a cabo el proceso de transferencia de responsabilidades a las escuelas mismas y establecer plazos para efectuar este traspaso.

h) El Ministerio debiera promover en forma activa el que los municipios entreguen la administración educacional a las entidades de la comunidad que mejor puedan realizar la tarea de educar.

2.3. Promover una mayor descentralización del sistema educacional

Para avanzar hacia una mayor descentralización, se sugiere ampliar las alternativas de gestión actualmente existentes en la educación municipal para buscar el arreglo que más se adecue a la realidad de la escuela y localidad respectiva.

En todo caso, cualesquiera sean las alternativas que se elijan, se adoptarán las medidas necesarias para que los alumnos pertenecientes a una determinada comuna, no sean discriminados en cuanto a su ingreso a algún establecimiento, promoviéndose que la selección de ellos, cuando hay más demandas que vacantes, sea aleatoria.

Las alternativas que a continuación se proponen, buscan abrir una amplia gama de posibilidades, de modo de encontrar la más conveniente para cada lugar. Lo anterior significa promover una política abierta a distintos arreglos y estilos de gestión.

a) Facilitar y promover la constitución de corporaciones o fundaciones privadas con o sin fines de lucro entre profesores, como también entre profesores y/o padres y apoderados, u otros que puedan estar interesados en administrar los establecimientos, a través del sistema de concesión u otro

Libertad y Desarrollo

que se decidiera aplicar.

b) Entregar la administración de las escuelas a corporaciones o fundaciones privadas sin fines de lucro, que ya tengan a su cargo la administración de establecimientos educacionales (instituciones de Iglesia, corporaciones privadas empresariales, otros).

c) Constituir consorcios de escuelas pertenecientes a comunas pequeñas y aisladas y administrarlas en forma conjunta por el nivel regional o el que sea más adecuado.

3. FORTALECIMIENTO DE LA PROFESIÓN DOCENTE

El gobierno central debe promover un verdadero fortalecimiento y dignificación de la profesión, otorgando a los profesores las herramientas para que puedan trabajar con tranquilidad y exigencias de calidad, como contrapartida de una mejor remuneración e incentivos. Medidas conducentes a ello significan avanzar a los siguientes:

a) Crear un sistema confiable de evaluación por desempeño sobre el cual basar un sistema de incentivos.

b) Garantizar una remuneración básica para todos los docentes como piso, pero flexibilizando su aumento conforme a sistemas objetivos de evaluación de desempeño profesional.

c) Ampliar las becas para que postulantes con buenos puntajes ingresen a carreras de educación.

d) Ampliar la becas por excelencia, al exterior y dentro del país, a los docentes que estén interesados en hacer intercambios, garantizando su retorno y permanencia en la escuela de origen.

e) Crear fondos concursables para capacitación y perfeccionamiento de profesores, al cual se postule por comunas; también para financiar semestres sabáticos remunerados para los docentes, cada cierto número de años, que les permita estudiar dentro o fuera del país.

f) Avanzar en el sector municipal hacia una negociación colectiva por escuela, en la misma forma que actualmente lo hacen los profesionales de la educación del sector particular.

g) Extender el sistema de fondos concursables para proyectos innovativos elaborados por profesores.

h) Permitir el ingreso al ejercicio de la función docente a profesionales de áreas afines a la respectiva asignatura, principalmente en aquellas espe-

Libertad y Desarrollo

cializaciones donde actualmente existe déficit con la obligación de realizar cursos de pedagogía.

i) Crear una asignación de dedicación exclusiva para los profesores que se desempeñen en jornada completa en un mismo establecimiento.

4. PADRES PROTAGONISTAS DEL PROCESO EDUCATIVO

Para lograr una activa participación de los padres y/o apoderados en la escuela, el Ministerio debiera velar porque se les provea información clara y pertinente sobre todos los aspectos del proceso educativo, con el objeto de hacer transparentes las características de las escuelas mismas. Para ello se requiere propender a la entrega al menos de la siguiente información:

a) El proyecto educativo, cuando el alumno ingrese al establecimiento.
b) Información de resultados de pruebas u otros instrumentos de evaluación de calidad.
c) El listado de proyectos específicos en que haya participado la escuela y los premios o incentivos que esta haya recibido.
d) Información sobre los planes y programas que serán aplicados en la escuela y medidas para remediar las debilidades en áreas claves acompañadas de plazos en el que estos problemas van a ser superados.
e) Propender a la creación de escuelas para padres y la ampliación de la alternativa del financiamiento compartido, que genera incentivos para que el apoderado se incorpore en el proceso educativo.

Libertad y Desarrollo

5. DESCENTRALIZACIÓN DE LA ASISTENCIA ESCOLAR

Con los recursos de los programas asistenciales (alimentación escolar, transporte, libros, útiles, becas de internado, becas socio-económicas y otros) actualmente centralizados, es posible constituir un fondo concursable para programas asistenciales relacionados a educación o alimentación, al cual se postulen proyectos locales.

Con ello se pretende entregar a las comunas y establecimientos estudiantiles una mayor autonomía y la posibilidad de postular con proyectos que digan relación con los problemas propios de estas y acordes a su realidad educativa.

6. OTRAS MEDIDAS

a) Fondos concursables que permitan la participación de centros de investigación privada en el desarrollo e investigación de nuevos proyectos educacionales.

b) Banco de proyectos educativos que estén a disposición de los establecimientos educacionales, que no puedan, por sus propios medios elaborar un proyecto propio.

c) Promover la creación de alternativas descentralizadas y privadas de evaluación de calidad, diferentes al SIMCE, que permitan a los establecimientos ir optando por estándares superiores de calidad.

d) Promover en los municipios la idea de pre-universitarios para los jóvenes del quintil de más bajos ingresos que hayan obtenido buenos promedios durante sus años de estudio.

e) Articular las especialidades de la educación técnico-profesional, con aquellas similares en la educación técnica superior. Así se valida la enseñanza media técnico-profesional y se ve como una forma válida de acceder a estudios superiores.

f) Mejorar la licitación de textos y materiales escolares de modo de lograr una mejor calidad de los textos, compatible con la voluntad de dar a todos los niños una educación de calidad; una mayor participación de los usuarios (los profesores) en la selección del material que van a utilizar; y una mayor diversidad de los textos actualmente disponibles.

g) Fortalecer la educación de adultos, la educación diferencial y la especial. Las nuevas realidades en la composición etárea del país y la necesidad de abordar las nuevas problemáticas del proceso de aprendizaje, hacen necesario perfeccionar los programas, aumentar los recursos y fortalecer las acciones de capacitación de profesores, tanto en la educación de adultos, como en la educación diferencial y especial.

Libertad y Desarrollo

7. REFERENTE AL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

a) La obtención de un mejoramiento de la calidad de la educación requerirá también continuar aumentando en forma gradual el presupuesto del sector hasta alcanzar un 8% del PIB.

b) La subvención debiera ser la forma preferente de transferir recursos al sistema educacional. Por ello se recomienda terminar con el sistema de asignación de recursos vía leyes especiales que no sólo distorsionan el sis-

tema de incentivos, sino que además, dificultan la autonomía y el manejo administrativo de los establecimientos. Se sugiere también, incluir en el monto de la subvención el costo de capital, lo que permitiría a los establecimientos planificar su expansión en el mediano y largo plazo.

c) En forma especial se debieran incentivar mejoramientos en la calidad de la educación en aquellas escuelas que acogen a los niños de situación socio-económica y cultural más vulnerable. Para ello se requiere avanzar a la implementación de dos medidas complementarias:

- Suplemento por logro educacional en localidades aisladas, ubicadas principalmente en sectores rurales, donde no existe un grado de competencia suficiente para incentivar mejoras en la calidad educacional. Para estos efectos se propone incluir en el cálculo del monto de la subvención, un factor que dependa del mayor resultado logrado entre dos pruebas SIMCE consecutivas. El monto de la subvención por este concepto debe ser decreciente en el tiempo (por ejemplo, disminuir en forma lineal desde un 15% a un 0%, pero asegurado por un período de 4 a 6 años).
- Suplemento por condición socio-económica: para un 20 % de las escuelas en condición de pobreza del país o para escuelas, que en su matrícula tengan al menos un 25% del alumnado en condición de extrema vulnerabilidad. Con el propósito de ser lo más objetivos posible en la determinación de la vulnerabilidad y definición de los porcentajes, deberá otorgarse un certificado en que se declare objetivamente esta condición, según fichas CAS u otros instrumentos que se creen para este efecto.

d) En enseñanza media es necesario un mejoramiento considerable de la subvención para educación técnico-profesional en cada una de sus modalidades, ya que se encuentra muy desfasada con respecto al costo real de entregar una educación técnica de calidad. Ello implicaría, necesariamente, terminar con el sistema de entrega de presupuesto histórico a los liceos dependientes de las corporaciones empresariales y cambiarlo a la modalidad de subvención por alumno atendido.

8. MAYOR PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO

El sector privado no puede estar al margen de esta urgente tarea, ya que se requiere no sólo de sus aportes económicos, sino además de su crea-

Libertad y Desarrollo

tividad e innovación. Las proposiciones en este sentido son:

a) Ampliar la aplicación de la ley de Donaciones a la Educación: para crear mayor espacio a la contribución del sector privado a la educación, es necesario perfeccionar estas donaciones en el sentido de incluir a las personas naturales. Concretamente se propone modificar la ley N°19.247, artículo 3, en el sentido de incluir a las personas naturales dentro de los donantes, que actualmente están fuera de la franquicia tributaria.

b) Mayor incentivo al financiamiento compartido: esta no es sólo una fórmula efectiva de allegar más recursos, sino también una manera de acrecentar el compromiso de los distintos actores del sistema educativo con la calidad. El sistema ha permitido a los padres involucrarse más en la educación de sus hijos y poder exigir mejor calidad educacional a los establecimientos. Por otro lado, ha abierto un espacio importante para el desarrollo de la educación particular subvencionada en Chile. Tal es así que actualmente cerca del 69% de los alumnos que asisten a colegios de ese sector realizan aportes a través del sistema de financiamiento compartido.
Se propone ampliar las posibilidades de adoptar esta modalidad, flexibilizando la normativa existente y permitiendo que el municipio tome las decisiones al respecto de acuerdo a su realidad. En aquellos colegios que lo hagan, se garantizará el pago de los derechos de escolaridad mediante la implementación de un fondo de becas para aquellos alumnos, que por razones socioeconómicas, no puedan hacerlo. Para ello se sugiere que el Ministerio aporte, junto con el sostenedor, recursos para constituir ese fondo de becas, concurririendo al fondo con los recursos que descuenta a aquellos colegios que cobran más allá de una unidad de subvención.

c) Libreta de ahorro para la educación a familias de escasos recursos: Se propone constituir un sistema de ahorro familiar durante la enseñanza básica y media, que se complementa con recursos fiscales proporcionales al esfuerzo relativo de ahorro, lo que constituye también, un incentivo para completar la educación media. La propuesta consiste en un compromiso de ahorro previo mensual que se prolonga sistemáticamente en el tiempo, y que culmina en cuarto medio. Al completar la enseñanza media, el beneficiario puede optar por dar por concluido sus estudios o proseguir en la enseñanza superior, que puede ser técnica o universitaria, acorde a la decisión de cada familia. La deserción en cualquier etapa, cesa el derecho a retiro, salvo en la parte de los ahorros propios.

Libertad y Desarrollo

EDUCACION SUPERIOR

I. DIAGNOSTICO

Han transcurrido casi veinte años desde la puesta en marcha de una nueva manera de entender la educación superior nacional.[7] En lo principal, se establecieron como sus características relevantes, la diversificación institucional, la descentralización y desconcentración de las instituciones estatales que se mantienen en el Consejo de Rectores junto con las entidades privadas existentes en ese momento, la incorporación del sector privado a esta modalidad de enseñanza y la creación de una nueva modalidad de financiamiento estatal que incluía aportes, directo e indirecto, y crédito fiscal, siendo este último una suerte de subsidio que se entrega a los mejores alumnos que postulan según resultados de la Prueba de Aptitud Académica.

Bastante más adelante en el tiempo, en marzo de 1990, se dicta la ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, LOCE. En ella en su Título III que se refiere a la educación superior, se establecen:

- los tipos institucionales (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica además de las insertas en las Fuerzas Armadas y Carabineros);
- las normas generales relativas a grados académicos y títulos;
- la constitución del Consejo Superior de Educación;
- las características de la modalidad de acreditación a que deben acogerse las nuevas instituciones hasta alcanzar su plena autonomía, ligada al proyecto institucional que se postule y a su desarrollo en determinados períodos de tiempo;
- el reconocimiento oficial de las universidades, de los institutos profesionales y de los centros de formación técnica; y
- el reconocimiento de los títulos y grados que otorgan las Fuerzas Armadas y Carabineros.

De acuerdo a este marco jurídico, existen entonces en la actualidad universidades estatales y privadas integrantes del Consejo de Rectores, universidades e institutos profesionales privados autónomos y otros que están en proceso de lograr su autonomía de acuerdo a la supervisión que ejerce sobre ellos el Consejo Superior de Educación o a través de la examinación ejercida por otras instituciones; y centros de formación técnica autónomos

Libertad y Desarrollo

o supervisados por el Ministerio de Educación.

1. COBERTURA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

A fines de 1998 existían en funcionamiento 251 instituciones, de las cuales 66 eran universidades, 66 institutos profesionales y 119 centros de formación técnica. Su evolución cuantitativa durante la década de los 90 se muestra en el siguiente Cuadro N° 1.

Cuadro N° 1
Evolución de instituciones según tipo de aporte y total sistema 1990-1998

TIPO DE INSTITUCION	1990	1992	1994	1996	1998
Instituciones con Aporte Fiscal Directo	22	25	25	25	25
Universidades Consejo Rectores	20	23	25	25	25
Institutos Profesionales	2	2	0	0	0
Instituciones sin Aporte Fiscal Directo	280	261	256	238	226
Universidades	40	44	45	43	41
Institutos Profesionales	79	74	76	69	66
Centros de Formación Técnica	161	143	135	126	119
Total Sistema Ed. Superior	302	286	281	263	251
Universidades	60	67	70	68	66
Institutos Profesionales	81	76	76	69	66
Centros de Formación Técnica	161	143	135	126	119

Fuente: Ministerio de Educación, División de Educación Superior, Compendio Estadístico 1997-1999

Libertad y Desarrollo

En relación a la matrícula, en 1998 asistían a estas instituciones 393.466 estudiantes, 274.583 a las universidades, 64.593 a los institutos profesionales y 54.290 a los centros de formación técnica, tal como se señala en el siguiente Cuadro N° 2.

Del total de universidades, 32 tienen ya su plena autonomía, las 25 del Consejo de Rectores y 7 de las nuevas privadas. Las restantes privadas aún

permanecen bajo la supervisión del Consejo Superior de Educación o de entidades examinadoras.

Hasta 1998, de los 66 institutos profesionales 8 habían obtenido su plena autonomía, así como 9 de los 119 centros de formación técnica, en tanto 56 institutos profesionales permanecen en las modalidades de acreditación por el Consejo Superior o de examinación, y 110 centros de formación técnica son todavía supervisados por el Ministerio de Educación.

Cuadro N° 2
Evolución de la Matrícula

Tipo de Institución	1990	1992	1994	1996	1998	Var. % 98/90
Universidades	127.628	163.426	205.738	244.494	274.583	115,1
Univ. Cons de Rect.	108.119	122.736	145.744	167.282	188.522	74,3
Univ.Privadas	19.509	40.690	59.994	77.212	86.061	341,3
Ins. Profesionales	40.006	43.203	38.252	52.170	64.593	61,4
C. Formac. Técnica	77.774	73.904	77.258	61.418	54.290	-30,2
Total	**245.408**	**280.533**	**321.248**	**358.082**	**393.466**	**60,3**

Fuente: Ministerio de Educación, División de Educación Superior, Compendio Estadístico 1997-1999. Corresponde a Matrícula de Pre-Grado.

Libertad y Desarrollo

Destaca el gran aumento de matrícula ocurrido durante la década de los 90, el que alcanzó a un 60% en el total de instituciones de educación superior. Son las universidades las instituciones que más aumentan su matrícula, un 341% las de carácter privado y un 74% las del Consejo de Rectores, en tanto los institutos profesionales aumentan su matrícula en un 61% y los centros formación técnica la disminuyen en un 30%.

2. RECURSOS A LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Durante 1999, el Estado chileno entregó a este nivel educacional la cantidad de $ 167.242 millones y se estima en general que el sector privado que participa en el sistema de educación superior aporta, a lo menos, un

monto similar.

Es significativo e importante el flujo de recursos estatales a través de diversos tipos de aportes, algunos de ellos en el esquema establecido en 1980 y otros generados a partir de 1990. Entre los primeros, el aporte fiscal directo, el aporte fiscal indirecto y el crédito fiscal; y entre los segundos, la ayuda estudiantil en becas y los fondos para desarrollo institucional y de infraestructura.

En su mayor parte, estos recursos estatales son recibidos por las denominadas universidades del Consejo de Rectores y sólo el aporte fiscal indirecto puede ser canalizado también a las universidades privadas.

De acuerdo a lo indicado en el Cuadro N° 3 referido a 1999, del total del aporte estatal que reciben las universidades, casi un 27% se entrega para ayudar a los estudiantes que no tienen recursos y el resto constituye un subsidio que beneficia a todos los alumnos, sin importar su nivel socioeconómico, y también a la investigación y extensión que realizan las instituciones.

Cuadro N° 3
Distribución de Recursos a la Educación Superior

Partidas	MM$ de 1999	Distribución Porcentual
Aporte Directo	85.634	51,2
Aporte Indirecto	16.531	9,9
Fondos Discrecionales *	20.170	12,1
Ayuda Estudiantil*	44.907	26,8
Total Presupuesto	**167.242**	**100,0**

Fuente: Ley de Presupuesto 99

** Incluye proyectos de desarrollo institucional e infraestructura.*

*** Incluye fondos para los hijos de retornados y becas para profesores*

Libertad y Desarrollo

3. COBERTURA DE PROGRAMAS DE AYUDA ESTUDIANTIL

Actualmente, las principales ayudas disponibles para los estudiantes se canalizan sólo a las universidades del Consejo de Rectores, donde estudia alrededor de un 48% de los alumnos (188.000). Quedan fuera de estos

beneficios las universidades privadas que atienden un 22% (86.000 alumnos) y los institutos profesionales y centros de formación técnica que atienden el 30% restante (119.000 alumnos).

Lo anterior representa que, de la matrícula total de educación superior (390.000 alumnos), actualmente queda poco más del 50% sin posibilidades de acceder a algún tipo de ayuda cuando no cuentan con los recursos necesarios para financiar alguna carrera universitaria, profesional o técnica.[8]

En el siguiente Cuadro N° 4 se señala la cobertura de los diversos mecanismos de ayuda estudiantil existentes, cuyas características principales son:

- en el caso del crédito universitario, este es administrado por cada institución, financia el arancel y se comienza a pagar una vez que la persona está trabajando;
- en el caso de las becas de arancel cuyos recursos son entregados a las universidades con un monto máximo anual de 30 UTM anuales que pueden adjudicarse como becas completas o parciales según el criterio de asignación de cada universidad;
- en el caso de la beca Juan Gómez Millas, creada en 1998, con un monto máximo anual de $ 1 millón por alumno que beneficia sólo a los alumnos de establecimientos subvencionados que hayan tenido buen rendimiento escolar y a la que se postula en tanto los estudiantes están en el 4° medio, siendo la única ayuda que se asigna antes de ingresar a la universidad o instituto profesional, sean estos estatales o privados.

Cuadro N° 4
Cobertura de Programas de Ayuda a Educación Superior 1998[9]

Programas	Beneficiarios
Crédito Universitario	88.489
Becas de Arancel	19.729
Beca J. Gómez M.	1.142
Otras Ayudas [10]	328
Total	**109.668**

Si se analiza la actividad de los jóvenes en nuestro país se tiene que sólo un 30% estudia en la educación superior. El resto trabaja, está desocupado o es inactivo. Del total de jóvenes que estudian y como se aprecia en el Cuadro N° 5, la mayoría, cerca del 40%, proviene de familias pertenecientes al 20% de mayores ingresos de la población (quintil V), siendo muy escasa la población que accede a este tipo de enseñanza y que pertenece a los quintiles más pobres, sólo el 5,1% del primer quintil y el 11,5% del segundo quintil.

Cuadro N° 5
Cobertura y Acceso a Ayuda Económica
(según Nivel Socioeconómico) [11]

Quintil de Ingreso	Cobertura Total Educación Sup. *	Porcentaje sin Ayuda **
I	5,1	19,3
II	11,5	27,9
III	16,3	34,0
IV	27,2	53,3
V	40,0	77,2
Total	**29,7**	**54,1**

** Se refiere a acceso a estudios superiores de todo tipo (universidades, CFT e Institutos Profesionales, 1996)*

*** sólo alumnos de universidades tradicionales.*

Libertad y Desarrollo

Al analizar quiénes tienen acceso a la ayuda estudiantil se tiene que una proporción importante de alumnos, un 54%, no recibe ni crédito ni beca, lo que sería consistente con el hecho que la mayoría de quienes ingresan a la educación superior pertenecen a los segmentos de mayor nivel socioeconómico. Sin embargo, se aprecia con claridad que la focalización de las actuales ayudas estudiantiles es discutible. Un 19% de los alumnos del primer quintil y un 28% del segundo estudian en la educación superior sin acceder a ningún beneficio, en tanto una proporción importante cercana al 23% de los estudiantes pertenecientes al quinto quintil sí estaría recibien-

do los beneficios.

Desde el particular enfoque de la equidad, de acuerdo a los antecedentes anteriormente expuestos, se identifican diversos problemas relacionados con el acceso de jóvenes con dificultades económicas a la educación superior que hacen que el logro de igualdad de oportunidades en este ámbito sea bastante discutible.

Las actuales ayudas estudiantiles sólo cubren a los estudiantes que ingresan a las universidades tradicionales donde el Estado aporta además el 90% de los fondos destinados a educación superior, excluyéndose una importante proporción de alumnos que ingresan a las universidades privadas, institutos profesionales y centros de formación técnica.

Respecto a los alumnos meritorios que postularían a estos centros donde las carreras son de menor duración, la falta de ayuda es aún más grave ya que los obliga a incorporarse al mercado del trabajo sin ninguna capacitación, restringiendo fuertemente sus oportunidades laborales.

4. CALIDAD, EFICIENCIA Y EQUIDAD

La situación descrita y explicada vinculada a la cobertura, a la diversidad institucional, a la oferta amplia y diferenciada de opciones académicas, a los recursos económicos colocados en el nivel educativo terciario y su distribución, representa, de todas maneras, una gran heterogeneidad en términos de la calidad, eficiencia y equidad con que se ejecutan las funciones propias de la educación superior en la formación profesional y técnica, tanto si se analizan las instituciones en su conjunto, como internamente.

Existe en muchos casos la «curriculitis», esto es una excesiva carga de conocimientos a traspasar en escasos períodos de tiempo y contenidos curriculares que apuntan preferentemente a generar destrezas y habilidades para ejercer determinados oficios más que a la formación de hábitos de estudio y de capacidades para preguntar, como condiciones que permitan enfrentar el dinámico proceso en que hoy se generan el saber y el conocimiento. Todo esto inserto en esquemas de trabajo docente de gran rigidez, en los cuales el estudiante se ve enfrentado a alternativas únicas sin posibilidad de elecciones que expresen de mejor modo sus intereses.

Son escasas las colaboraciones interinstitucionales, aún en el postgrado, y muy difíciles de implementar las homologaciones y transferencias que darían, sin duda, una mayor fluidez interna a las instituciones y al sistema.

En lo general, la capacidad académica instalada es insuficiente, lo que

Visión y Desarrollo

limita fuertemente el crecimiento y representa una variable importante en la disminución cualitativa de los procesos pedagógicos.

También es heterogénea la calidad de la tarea de investigación y existe una profunda desigualdad en la producción del conocimiento. El incremento de productividad científica se concentra en pocas instituciones, en su mayoría las que se identifican como «de origen». En las otras entidades aún está ausente esta función de investigación y no se genera ni tampoco se ordena o sistematiza el conocimiento científico y tecnológico que incluso pudiera representar nuevos proyectos de docencia y/o de extensión y de prestación de servicios.

Respecto a la extensión, puede señalarse que, en lo general, ella no se da como la proyección natural de la actividad académica hacia el medio social, sino más bien como un elemento de la imagen corporativa que es parte de la competencia para captar recursos humanos y financieros. Falta entonces la expresión más directa de la tarea cultural que le compete a la educación superior en el desarrollo nacional.

Por otra parte, son aún muy escasos los antecedentes disponibles públicamente de los aspectos señalados, así como la información ordenada o sistematizada. Con ello se dificulta la adopción de decisiones por parte de los distintos usuarios respecto de la calidad, eficiencia y equidad de los servicios que cada entidad otorga.

Aún están vigentes diversos procesos de supervisión ejercidos por el Consejo Superior de Educación o por las entidades o universidades examinadoras en los casos de las universidades privadas y de los institutos profesionales, y por el Ministerio de Educación en el caso de los centros de formación técnica. Durante el año 1999 se han agregado, además, las Comisiones Nacionales de Acreditación, instituidas por el Ministerio de Educación, para elaborar diseños de procesos de evaluación de los programas de pre y postgrado y experimentar su aplicación durante los próximos dos años.

Libertad y Desarrollo

II. POLITICAS

Teniendo en cuenta las características identificadas anteriormente, las políticas y propuestas que se establecen se originan en similares principios generales a los enunciados para los otros niveles educacionales, en términos de la igualdad de oportunidades que se pretende lograr, de su principal propósito de educar para la libertad con plena libertad de enseñanza, del

máximo respeto a la autonomía institucional, de la gestión descentralizada y del rol eminentemente facilitador que le cabe al Estado en el proceso educacional.

1. EDUCACIÓN PARA LA LIBERTAD CON BASE EN LA CULTURA

En este contexto prima, por sobre todo, el comprender a la educación como un proceso permanente que en las diversas etapas de la vida humana posibilita la plenitud de la realización personal inserta en una sociedad caracterizada por la libertad.

La educación superior como el más alto nivel institucionalizado de formación cumple una función cultural que ha de recoger la gran tradición espiritual, en cuyo seno nuestra sociedad se ha formado y desarrollado a lo largo de varios siglos.

Las humanidades y las ciencias, tanto de la naturaleza como de la sociedad, las formas del arte, del lenguaje y de las matemáticas, la gran tecnología de base científica que articula a nuestra sociedad, son sus elementos principales y todos ellos deben concurrir como fundamentos de una educación superior que no sea sólo un conjunto de conocimientos, sino más bien un conjunto de valores morales e intelectuales vitalmente asimilados.

2. ASUNTO PÚBLICO QUE INTEGRA LO ESTATAL Y LO PRIVADO

Cabe eso sí, en el particular caso de la educación superior nacional íntimamente ligada al desarrollo científico y tecnológico, enfatizar una vez más su cabal entendimiento como «asunto público» en el que el concepto de lo «público» ya no el simple sinónimo de lo «estatal», sino que integra también los serios y responsables esfuerzos que el sector privado realiza en torno a ellos.

En este aspecto, la creciente participación privada, iniciada en la década de los 80, a través de la creación y consolidación de instituciones universitarias, profesionales y técnicas ha fortalecido la diversificación de oportunidades, correspondiendo entonces que la exigencia de deberes que se les hace desde los organismos reguladores y supervisores estatales o con fuerte participación estatal esté acompañada de similares derechos en la adecuada referencia de las responsabilidades públicas que les caben.

Libertad y Desarrollo

3. MEDIO EFECTIVO DE MOVILIDAD SOCIAL

Si se reconoce a la educación como un medio que posibilita la movilidad social y se pretende una real igualdad de las personas y la consecuente equidad, debieran generarse amplias oportunidades y establecer como consecuente política estatal el que puedan acceder a la educación superior, ojalá, todas las personas talentosas, supliendo posibles carencias económicas a través de un sistema de financiamiento focalizado a la demanda y equitativo y no discriminatorio entre las distintas opciones de educación superior.

La política de asignación de los beneficios debe, además, orientarse hacia las soluciones educacionales que tengan mejor rentabilidad social y/o que sean las más adecuadas al cumplimiento de las políticas educacionales.

4. LOS MECANISMOS REGULADORES

Existe hoy un relativo consenso en torno a la característica de fe pública y de calidad con que deben operar las instituciones y se han puesto en práctica ciertas modalidades de evaluación identificadas genéricamente como «acreditación». Las aplican directamente el Ministerio de Educación, el Consejo Superior de Educación y más recientemente se han constituido las Comisiones Nacionales de Evaluación referidas a los programas de pre y postgrado.

En todos los casos se busca una garantía de calidad en el desarrollo de las tareas propias de cada tipo institucional, por lo que cabe enfatizar que la base de estos procesos debe estar constituida por la real autonomía de las instituciones y es a estas a quienes corresponde determinar las modalidades y agencias a las cuales recurrir para su autoevaluación asistida. La acreditación ha de ser necesariamente gestionada en términos descentralizados y no sólo operada por agencias estatales con el requerido complemento de una adecuada información que permita las mejores decisiones por parte de los usuarios.

Mideplan y Desarrollo

III. ACCIONES

Para concretar los principios mencionados y para corregir los errores y carencias actuales del sistema de educación superior y de las instituciones que lo constituyen que se muestran recargadas, carentes de flexibilidad, no bien diversificadas y sin afán de innovación se proponen las siguientes acciones:

1°. El establecimiento de un sistema de crédito y de becas para la educación superior, que beneficie a todos los estudiantes de las universidades, de los institutos profesionales y de los centros de formación técnica poseedores del reconocimiento oficial.

Los beneficios serán otorgados antes de postular a quienes cumplan con los requisitos socio-económicos que se establezcan; podrán utilizarse en la institución de educación superior en la que el estudiante requiera contratar servicios educacionales; y serán, fundamentalmente, del tipo «crédito» para aquellas carreras con alta rentabilidad privada y del tipo «becas» para el caso de carreras de baja rentabilidad privada con alta rentabilidad social.

Su mantención durante la carrera, en ambos casos, estará directamente relacionada con el rendimiento académico de los alumnos y podrán contemplarse incentivos para quienes cumplan las condiciones de prepago de los créditos, por la vía de reducciones en el costo del crédito o de su parcial condonación.

La equidad del sistema se afirma en el establecimiento de un sistema de cobranzas eficiente y eficaz, administrado por organismos externos a las instituciones que sí otorguen garantías de que quienes ya ejercen como profesionales retribuirán al sistema que les ayudó en su oportunidad de manera que también puedan beneficiarse, posteriormente, otras personas que no pueden solventar directamente los gastos que les representa su ingreso a la educación superior.

2° La aplicación de modalidades de acreditación institucional y programática que consideren como fundamento la autonomía de cada una de las entidades de educación superior y que se caractericen por ser procesos de autoevaluación ejercidos, si así se requiere, con asistencia externa.

Debiera tenderse, además, a la mejor articulación posible entre los diversos tipos institucionales a través de su relación con un mismo organismo coordinador de carácter autónomo y a la descentralización del manejo y operación directa del proceso de acreditación a entidades privadas nacionales y/o extranjeras, de acuerdo a lo que estime cada institución.

Un adecuado complemento será también la generación y consolidación de los medios e instrumentos necesarios para convertir a la información en uno de los principales elementos reguladores de la educación superior nacional, en un enfoque de trabajo en que la orientación para su recolección, elaboración, ordenamiento y difusión esté dada, principalmente, por los distintos niveles de usuarios, quienes podrán organizarse de acuer-

Libertad y Desarrollo

do a sus propios intereses, sin contar necesariamente con la participación de agencias estatales.

3º El fortalecimiento del post-grado con el propósito de incrementar significativamente la creación y la consolidación del recurso humano al más alto nivel de formación y la extensión del reconocimiento público a los grados académicos y a los títulos correspondientes.

4º El reconocimiento del financiamiento estatal como el compromiso que adquiere cada institución de educación superior de acuerdo a su propia misión, con el fin de promover la diversificación de su oferta educacional.

5º La aplicación de incentivos financieros que promuevan la flexibilización de los planes y programas de estudio de las carreras técnicas, profesionales y universitarias, en la referencia de reestructurar ciertos objetivos de formación en un cuarto ciclo o post-grado, posibilitando la participación del estudiante en el diseño parcial de su programa.

6º La determinación de nuevos incentivos tributarios a las empresas que contribuyan al financiamiento de becas a estudiantes de escasos recursos y que suscriban convenios formales con los institutos profesionales y con los centros de formación técnica para fomentar el empleo de sus egresados.

Libertad y Desarrollo

CIENCIA Y TECNOLOGÍA

I. DIAGNOSTICO

La ciencia y la tecnología no han sido consideradas, hasta ahora, como elementos importantes y prioritarios para el desarrollo integral nacional ni en sus aspectos culturales ni tampoco en los socio-económicos.

Aunque se han realizado esfuerzos ocasionales por apoyarlas, no existe todavía una explícita política nacional al respecto y no están coordinadas las acciones que se ejecutan en torno al desarrollo científico y tecnológico, multiplicándose en reiteradas ocasiones los a veces significativos esfuerzos financieros estatales.

La inversión que se efectúa es casi exclusivamente de carácter estatal y no tiene la dimensión que alcanza en los países desarrollados, ya que representa apenas el 0,6 % del PIB nacional. En países como Francia, Alemania, Reino Unido o EEUU ese porcentaje fluctúa entre el 2% y 2,5%. Además, en su menor parte, los recursos estatales están ligados a fondos concursables con lo que no se asegura, necesariamente, su eficiente utilización.

Tampoco existe en la sociedad chilena una valoración relevante de las actividades científicas y tecnológicas y se agrega a esto, el reducido tamaño de la comunidad científica nacional a la que sí se le reconoce internacionalmente un adecuado nivel de competencia en algunas disciplinas.

En general, la amplia mayoría de las acciones científicas y tecnológicas se ejecutan en las universidades nacionales, siguiendo entonces muy de cerca las precarias situaciones institucionales, y ellas suelen estar alejadas de los sectores de producción de bienes y de servicios.

Es muy heterogéneo el estado de situación de las diversas disciplinas científicas y tecnológicas. En tanto algunas de ellas presentan adecuados niveles de excelencia y de alta competencia, existen otras áreas en las que ni siquiera se tienen todavía las dimensiones críticas de recursos humanos calificados que puedan sustentar la gradual implementación de líneas y proyectos de investigación relevantes para un equilibrado proceso de desarrollo nacional.

Existe asimismo una fuerte disociación entre la ciencia y tecnología con la educación en sus diferentes niveles, y son escasas las vinculaciones entre científicos y profesores. No se estimulan ni promueven las vocaciones científicas y en repetidas ocasiones los procesos de enseñanza de las ciencias y de las tecnologías son deficitarios en sus contenidos y en sus metodologías.

Libertad y Desarrollo

II. POLITICAS

1. CONSIDERACIONES GENERALES

La ciencia y la tecnología constituyen las bases fundamentales para el desarrollo cultural, social y económico de los países. Conforman la cultura y su cultivo permanente son parte de las necesidades humanas.

El cultivo de la ciencia, originado en la curiosidad innata del hombre, ha permitido aumentar de manera cada vez más dinámica, el conocimiento sobre sí mismo y sobre la naturaleza que lo rodea. Al mismo tiempo, la

aplicación práctica de los conocimientos científicos, identificada en lo más general como tecnología, ha conducido a un mejoramiento significativo de la calidad de vida de la humanidad. Ambas son, entonces, parte de la sociedad actual y esta ha de reconocerlas y valorarlas como factores inherentes a su desarrollo. Sólo a través de una transformación cultural podrán integrarse la ciencia y la tecnología a nuestra sociedad.

Asimismo, cabe destacar que el cultivo de la ciencia por medio de la investigación científica tiene un claro impacto social, puesto que esta se traduce, entre otros productos, en la formación de personas que cultivan el conocimiento en forma crítica y autónoma. Con esto se acrecienta el capital humano necesario para el desarrollo nacional y se contribuye a un mejor ejercicio de la libertad personal y social y de una mejor ciudadanía.

2. CIENCIA, TECNOLOGÍA Y SECTORES DE PRODUCCIÓN

Por otra parte, la innovación tecnológica en el sector productivo de bienes y de servicios permite desarrollar procesos más eficientes y con un menor impacto ambiental negativo, lo que incide directamente en la competitividad de las empresas, aspecto que resulta esencial para una inserción exitosa en la economía global como a la que Chile aspira.

Es clara la relación entre el mayor desarrollo integral de los países con un mayor nivel científico tecnológico y la consecuente mayor proporción de su PGB colocado en el sector ciencia y tecnología. Por ello resulta indispensable incrementar su participación en el PGB nacional con mayores recursos estatales y con la incorporación de aportes originados en el sector privado.

Libertad y Desarrollo

III. ACCIONES

Las medidas que se proponen a continuación apuntan, principalmente entonces, a mejorar la institucionalidad vigente y a definir objetivos y prioridades en este ámbito.

1º La definición de una política nacional de desarrollo de la ciencia y la tecnología que se inserte de modo consistente en la referencia del desarrollo nacional integral y que identifique áreas prioritarias de trabajo.

Si bien se han potenciado fuertemente algunas áreas del conocimiento, se requiere ahora de un análisis más profundo de las áreas que aparecen

deficitarias en la perspectiva de los desafíos que Chile enfrentará en el futuro próximo, debiendo considerarse estos nuevos requerimientos, determinados en conjunto con el sector privado, en los mecanismos habituales de asignación de recursos a la investigación.

2º Dotar a la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, CONICYT, de una adecuada estructura orgánica para que, efectivamente, se constituya como la institución encargada de elaborar las políticas nacionales sectoriales, de coordinar los planes y programas atingentes, y de asesorar a las instancias estatales en estas materias, junto con relacionarse con el sector privado, además de cautelar el uso adecuado y transparente de los recursos (aplicación de la modalidad de «accountability»).

3º Otorgar a CONICYT una mayor jerarquía dentro de los organismos de administración estatal, dotándola de un Consejo Asesor de carácter permanente, integrado por científicos destacados, empresarios privados y funcionarios de gobierno y conformándola, en términos de su gestión interna, de manera tal que pueda cumplir eficazmente su labor de apoyo administrativo a la ejecución de los diversos planes y programas de creación y fortalecimiento de la capacidad científica y tecnológica nacional.

4º Alterar sustancialmente la proporción del gasto en ciencia y tecnología, otorgando un mayor porcentaje a su desarrollo con el propósito de incrementar el nivel de eficiencia de las empresas nacionales, satisfaciendo su demanda de nuevas tecnologías en un sistema de investigación y desarrollo orientado al sector productivo de bienes y servicios y acrecentando su nivel competitivo.

5º Reforzar el desarrollo de los programas FONDEF y FONTEC, con el propósito de estimular la investigación en el sector productivo orientada hacia la innovación tecnológica.

6º Incrementar la calidad y cantidad de los grupos de investigación que trabajan en el país a través del aumento de los fondos del concurso regular del FONDECYT, de acuerdo a la demanda establecida por los proyectos de reconocida calidad.

Los recursos del FONDECYT deberán destinarse, además, a la consolidación de las líneas complementarias, los proyectos de post-doctorado y la investigación en áreas prioritarias y al apoyo de programas de incorpo-

Libertad y Desarrollo

ración de investigadores jóvenes y de desarrollo de la ciencia en regiones.

7º Apoyar significativamente el desarrollo de los programas de post-grado en todas las disciplinas, especialmente los de doctorado, incrementando el número de becas de acuerdo a la demanda que surja de los programas acreditados.

Se estima también establecer la más cercana relación de estos programas con el sector productivo a través de la creación de incentivos para que las empresas contraten especialistas con formación de post-grado y del otorgamiento de becas para los investigadores que efectúen partes significativas de sus proyectos en ellas.

8º Aumentar hasta un 80% (actualmente es del orden del 25%) el porcentaje de los recursos estatales que se asignan a través de mecanismos concursables, incluyendo los fondos que se asignan a los institutos estatales de investigación.

9º Avanzar en la aplicación de criterios más claros de productividad y de impacto de la inversión aplicada en investigación básica y aplicada y conseguir una mayor transparencia en los mecanismos de asignación de los recursos mediante la rotación parcial de los equipos evaluadores y la incorporación de referentes internacionales.

10º Establecer recursos concursables para abordar problemas específicos de la realidad nacional (marea roja, contaminación ambiental y congestión vehicular, entre muchos otros), y para desarrollar aquellas áreas del conocimiento con menor grado de desarrollo relativo en el contexto nacional.

11º Otorgar especial relevancia al mejoramiento del contenido de los programas de los ramos científicos en los niveles básico y medio de educación, así como a la promoción de cursos de perfeccionamiento para los profesores, considerando que la enseñanza de las ciencias en ellos presenta serios déficit cuantitativos y cualitativos.

Libertad y Desarrollo

NOTAS DE REFERENCIA

Educación pre-escolar, básica y media

1. Eyzaguirre B. Le Foulon C. «La Calidad de la Educación Chilena en Cifras», Centro de Estudios Públicos, Julio 2000.

2. Eyzaguirre B. y Fontaine L. «¿Qué mide realmente el SIMCE?» CEP Estudios Públicos Nº 75.

3. Libertad y Desarrollo. Serie Opinión. Evaluación de la Calidad de la Educación Media.

4. Sólo a contar de 1966 se estableció una subvención por desempeño de excelencia, la cual premia al 25% de los establecimientos más exitosos.

5. Estimación de Libertad y Desarrollo.

6. Considera mínima y promedio para el sector municipal, incluyendo 10 bienios.

Educación Superior

7. Que se expresó jurídicamente en los Decretos con Fuerza de Ley de Educación Nos. 1 y 2 de de 1980 y Decretos con Fuerza de Ley Nº 4 y Nº 5, Nº 24 Nº 33 de septiembre de 1981, entre otros.

8 Datos de MINEDUC.

9. Ministerio de Hacienda. Evalución de Programas de Becas de Educación.

10. Incluye becas para hijos de retornados y becas para profesores.

11. Fundación para la Superación de la Pobreza. «Una Propuesta de Política Social para Chile, 1999» y Encuesta CASEN 1996.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

SALUD:
LIBERTAD DE ELECCION Y EFICIENCIA

Autora:
Mercedes Cifuentes .*

Libertad y Desarrollo

* Ingeniero comercial de la Universidad Católica, Directora del Programa Social de Libertad y Desarrollo.
La autora agradece la colaboración y comentarios de Cristián Aedo, Claudio Sapelli, Rafael Caviedes y Clío Kipreos.

Libertad y Desarrollo

I. DIAGNOSTICO

1. ANTECEDENTES

Múltiples son los factores que intervienen en el logro de resultados positivos en el sector salud. En efecto, no sólo las políticas de salud inciden en ello, sino también otras como las relativas a la educación, las políticas sanitarias, la alimentación, el desarrollo económico y el desarrollo tecnológico. Por ello es que las políticas de salud no pueden ser consideradas como un sistema aislado del resto del proceso económico y social del país y su enfoque debe ser multi-disciplinario. Por lo mismo, el desarrollo económico y social que puede alcanzar el país es la mejor garantía del nivel de salud que puede lograr su población.

Al mirar con atención la situación de salud del país y su evolución en las últimas décadas, vemos que se han experimentado importantes cambios vinculados al nivel de desarrollo alcanzado, a los mejores niveles de ingreso de la población, y a los avances tecnológicos ocurridos en los últimos treinta años, que han permitido entre otras cosas, tratar e incluso curar enfermedades que antes ni siquiera era posible diagnosticar.

Esta permanente evolución ha requerido a su vez una constante adecuación en la forma de entregar la atención de salud, lo que obliga a que los sistemas de administración abandonen las lógicas burocráticas, respondan a las verdaderas necesidades de las personas y permitan su acceso a los grandes avances tecnológicos de la medicina. Hoy en Chile los más pobres no acceden a la misma tecnología que las personas de mayores recursos que pueden utilizar las más avanzadas clínicas privadas. Por ello es que el desafío de los próximos años será justamente generar el cambio para que los pobres tengan acceso a medicina de la mejor calidad, se le reconozcan sus derechos y tenga posibilidad de elegir su sistema de salud.

Es evidente que en los últimos 10 años no se han producido avances significativos en la satisfacción de las necesidades de salud de las personas, a pesar que los recursos destinados al sector se han más que duplicado. Es así que los últimos gobiernos han frustrado la posibilidad real de las personas de elegir dónde recibir su atención, consagrando una virtual tarjeta de racionamiento para los más pobres, a través de números de atención, conseguidos a tempranas horas de la madrugada, largas listas de espera para atención hospitalaria y de especialistas, etc., y obligándolos a ser recibidos por un sector público débil e ineficiente por su deficiente administración. Toda-

Libertad y Desarrollo

vía más, las autoridades no sólo no han avanzado en cuanto a permitir una mayor libertad de elección para los más pobres, sino que han propiciado y logrado la eliminación de incipientes mecanismos que favorecían esta libertad de elección, como la cotización adicional del 2%, que al igual que otros subsidios sociales como el de vivienda, permiten a quien lo recibe elegir a sus prestadores. Tal subsidio debería, en vez de eliminarse, perfeccionarse para cumplir tres propósitos básicos: ser progresivo, es decir beneficiar más a los más pobres; estar vinculado a un compromiso de la ISAPRE o entidad elegida de entregar un plan que garantice coberturas amplias, incluso en enfermedades catastróficas; y que todos los chilenos, trabajadores, cesantes y pensionados puedan acceder a este subsidio u otro semejante dependiendo de su nivel de renta.

Hoy los más pobres no pueden ejercer su derecho de opción. El actual sistema de salud centra su atención en el prestador y no en el paciente y por ello las personas no pueden ejercer sus derechos y libertades como sucede en el sector privado. Esta falta de libertad de elección de la gente y la nula posibilidad de reclamar y ser escuchados para exigir sus derechos a recibir las atenciones necesarias, aumenta la vulnerabilidad de los sectores más desprotegidos de nuestra sociedad.

Esta vulnerabilidad, además, se extiende a otros grupos poblacionales cuando las personas enfrentan enfermedades con tratamientos caros (catastróficas) o de larga duración (crónicas). Y en los ciclos menos productivos de sus vidas, como la tercera edad, la cesantía y el embarazo en el caso de las mujeres, existe inseguridad frente a la cobertura de salud .

Libertad y Desarrollo

2. PRINCIPALES PROBLEMAS

La mayor parte de las dificultades que afectan al sector salud se pueden agrupar en tres grandes aspectos:

2.1. Expectativas insatisfechas

Las personas se sienten insatisfechas con su actual sistema de salud, lo que se ha agudizado por las grandes diferencias que existen en la posibilidad de elegir quiénes resolverán los problemas de salud de su familia.

- No todos los chilenos tienen la misma posibilidad de elegir. La mayor parte de los chilenos que se encuentran en el sistema de salud

estatal están obligadas a permanecer en él, sin posibilidad de elegir la institución que les ofrezca las mejores condiciones para recibir las prestaciones médicas a cambio de su cotización para salud y el subsidio estatal.

- No existe la misma facilidad de acceso a las atenciones de salud. Los indicadores de salud por comunas reflejan enormes diferencias explicadas por una gran diversidad de situaciones que influyen tanto en la demanda como en la oferta de salud. A lo largo del país existen diferencias demográficas, geográficas, económicas y socio-culturales, que determinan distintas realidades epidemiológicas y, por lo tanto, distintas necesidades de atención en salud.

- No existe suficiente atención de salud para adultos mayores. Es un hecho que los chilenos han aumentado sus expectativas de vida, teniendo actualmente el país una numerosa población con 65 años y más, que en su mayoría está acogidas al régimen previsional antiguo, y que recibe pensiones de vejez o asistenciales muy bajas y con pocos ahorros. Las personas mayores tienen necesidades muy superiores al resto de la población. Gran parte de ellas, por razones económicas, son «beneficiarios obligados» del sector público, siendo víctimas de todos los problemas que lo aquejan: listas de espera, mala resolución, exceso de derivaciones y ausencia de programas adecuados que den respuesta a las necesidades propias de la edad.

- No todas las personas contribuyen de igual forma a financiar el sistema según sus ingresos. Es sabido que el sistema estatal es poco solidario, puesto que muchas personas evaden el pago de cotizaciones o cotizan por el mínimo para obtener gratuidad. El sistema es inequitativo y el precio lo pagan los pobres con mala atención médica.

2.2. Aumento del costo de la salud

Como resultado de una mayor demanda, de un aumento de los costos de cada atención y de un uso irracional y a veces duplicado de los recursos, se estimula un aumento del costo de la salud. Esta situación presenta características diferentes y provoca problemas distintos para el sector público y el sector privado.

Libertad y Desarrollo

- ***Sector público***

El encarecimiento de la salud es más grave en el sector público como resultado de las siguientes situaciones:

a) Financiamiento de los prestadores públicos no orientado a la gestión: Los recursos estatales destinados a financiar las instituciones de salud se traspasan fundamentalmente teniendo en cuenta elementos históricos como las remuneraciones, infraestructura, equipamientos, etc., sin considerar la adecuada utilización de ellos en la efectiva solución de los problemas de salud de las personas.

b) No existe competencia entre los prestadores públicos: Los establecimientos públicos no compiten para atraer pacientes, no les interesa otorgar más prestaciones, ya que sus ingresos no dependen de las que realizan. En efecto, tienen clientes cautivos y sumisos que no pueden exigir sus derechos.

La forma utilizada para traspasar recursos a los consultorios municipales a través del pago por persona inscrita no ha sido correctamente implementado, pues no se han generado los incentivos adecuados para resolver los problemas de salud en el ámbito municipal. Se incentiva más bien la derivación de pacientes a los servicios de urgencia y otros, lo que representa menores gastos municipales pero genera sobrecarga en los servicios de mayor complejidad y de urgencia. Además se provocan duplicaciones de esfuerzos susceptibles de ser evitadas si se definieran las capacidades técnicas resolutivas correspondientes.

Con el fin de contener costos, los mecanismos utilizados han sido el racionamiento mediante rechazos, largas listas de espera y excesivas derivaciones, lo que genera una reacción de inseguridad en la población usuaria y el descontento en los trabajadores de la salud y en toda la población que participa en el financiamiento del sector. En síntesis, se ha intentado contener los costos racionando en lugar de racionalizar la gestión.

c) Aumento progresivo del gasto sin que se refleje en los niveles de actividad: El presupuesto del sector salud aumentó en 137% en términos reales desde 1990 hasta 1998, siendo de 150% el aumento presupuestario real en el período 1990 -1999.

A pesar de este importante esfuerzo, la productividad del sector no ha mejorado. Entre 1990 y 1998, las intervenciones quirúrgicas realizadas en

Estado y Desarrollo

los establecimientos públicos disminuyeron en -7,4% y el indicador agregado de actividad (IAAC) para 1997 muestra un aumento insignificante (1,0%), observándose incluso reducciones importantes en varios servicios de salud regionales. A partir de estudios de productividad agregada es posible concluir que por cada peso gastado en el sector público de salud, el número de atenciones ha experimentado una constante disminución, que alcanza en el período 1992-97 a -40,1%. La situación descrita refleja serios problemas en el uso de los recursos que se destinan a salud, que van en claro perjuicio de los usuarios del sistema público.

d) Sobreutilización del sistema: Se ha observado un importante aumento de las consultas electivas (41%), pero debido a fallas en la capacidad resolutiva y falta de incentivos en el nivel primario de atención, se ha producido un exceso de derivaciones y un aumento preocupante del porcentaje de atenciones de urgencia (140%).

Este cambio es el reflejo de problemas en los establecimientos de atención primaria que optan por la solución de demorar o derivar a los pacientes sin darles una atención satisfactoria, lo que obliga a las personas que no encuentran solución a su problema de salud en el consultorio, a recurrir a los establecimientos de urgencia donde saben que serán atendidas, pero que por su propia naturaleza no les ofrecerán soluciones permanentes, sino de emergencia.

- ***Sector privado***

En este sector, el aumento de costos se agudiza por la peculiar relación entre los usuarios que demandan prestaciones, los médicos que determinan o influyen fuertemente en dicha demanda y los aseguradores que están obligados a pagar lo que los otros demanden.

a) Existen incentivos inadecuados. El sistema de salud chileno por disposiciones legales obliga a las personas a asegurarse, tanto por prestaciones que el individuo puede manejar total o parcialmente, como por riesgos que escapan a la responsabilidad individual y muchas veces desequilibran el presupuesto familiar. Efectivamente, hay atenciones de salud respecto de las cuales los individuos pueden prever y planificar e incluso decidir su frecuencia según sus preferencias, constituyendo, por lo tanto, acciones no asegurables cuyo financiamiento puede provenir más bien de un mecanismo de ahorro. Entre este tipo de acciones se encuentran desde las consultas

Libertad y Desarrollo

médicas y los exámenes de control rutinario hasta los partos.

b) Envejecimiento de la población beneficiaria. Cada día se observa un envejecimiento de los beneficiarios de los seguros privados, con el consiguiente encarecimiento continuo de los planes de salud y la inestabilidad que esto significa para su permanencia.

2.3. Mala percepción de la atención de salud

A pesar del nivel de salud alcanzado, medido a través de los clásicos indicadores de mortalidad y evolución de ciertas enfermedades que no reflejan necesariamente calidad de vida y de salud, nos enfrentamos a un descontento e insatisfacción generalizado. Esta mala percepción es mayor cuando se refiere al sistema público. En el sector privado, a pesar de su promisorio desarrollo, también se detecta en la población una mala percepción de las bondades del sistema, producto de una crítica permanente de origen ideológico o de insatisfacción de sus beneficiarios, junto a opiniones adversas que destacan los problemas, que indudablemente presenta el sistema.

Los problemas que originan esta mala percepción son los siguientes:

a) El rol contralor del Estado ha sido insuficiente: Este tema es especialmente grave en el sector público de salud, en el que el Estado juega un doble papel, de juez y parte, que como es evidente perjudica a sus beneficiarios.

El sistema público de salud que recibe la cotización de los trabajadores y el subsidio estatal para los indigentes, no se compromete a dar una cobertura de salud similar a la que ofrecen las ISAPRES. FONASA no toma el compromiso de otorgar a sus beneficiarios un listado de prestaciones claramente determinado en un plazo acotado, no existiendo mecanismos que permitan al usuario del sistema público reclamar en caso de incumplimiento. Esta falta de compromiso favorece las conocidas ineficiencias, listas de espera, excesivas derivaciones, junto a la indefensión del usuario que no tiene dónde ni a quién exigir.

b) Listas de espera y exceso de derivaciones del sector público: Los usuarios están sometidos a recibir aquello que los proveedores públicos (consultorios y hospitales) quieran otorgarles, sin tener ninguna posibilidad de reclamo y sin que FONASA tenga atribuciones para ejercer un rol

Libertad y Desarrollo

contralor que le permita exigir calidad y oportunidad en las atenciones que financia para sus beneficiarios.

c) Insuficiente cobertura en las enfermedades catastróficas: Ambos sectores, público y privado, no han sido capaces de dar a sus beneficiarios una respuesta adecuada frente a enfermedades que requieren tratamientos de alto costo.

En el sector privado, muchas veces por desconocimiento y por causa de rentas bajas, las personas compran planes orientados a las atenciones ambulatorias de alta frecuencia, y que no cubren de manera adecuada los tratamientos de alto costo. La cobertura insuficiente en enfermedades de alto costo es un problema que requiere pronta solución. El mercado de las ISAPRE está reaccionando frente a este problema, ofreciendo mayor cobertura para enfermedades y accidentes catastróficos mediante seguros especializados, pero estos seguros son heterogéneos, no cubren todas las situaciones y aún es prematura su evaluación.

En el sector público, bajo la modalidad de libre elección, los problemas señalados se agravan considerablemente, porque las coberturas no superan el 20% para tratamientos en clínicas privadas o pensionados en hospitales públicos. Por otra parte, en la modalidad institucional, los beneficiarios tienen menos restricciones económicas, pero tampoco logran cobertura adecuada de este tipo tratamientos, pues se enfrentan al problema de las listas de espera y de rechazos en la atención, que significan, simplemente, no tener acceso a tratamiento.

d) Selección de beneficiarios en el sistema de salud: El sistema está diseñado de tal forma que las personas de mayor riesgo y los portadores de enfermedades crónicas se orientan hacia el sector público, donde con un menor aporte reciben mayores beneficios.

e) Nuevas enfermedades del trabajo: La vida laboral más activa, junto a la incorporación de nuevas tecnologías en el trabajo, ha dado origen a nuevas enfermedades de origen laboral, tales como el estrés, problemas osteomusculares o de tipo neurológico, que se confunden con enfermedades comunes. Ello significa que, tanto el sistema público como el privado, distraen recursos para atender problemas de salud laboral que disponen de un canal de tratamiento específico a través de la Ley de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales. En ese sentido, se debe perfeccionar un sistema tal que abarque a toda la población.

Libertad y Desarrollo

II. POLITICAS

El sistema de salud debe tener como objetivos la satisfacción y el bienestar de la población, ya que las personas necesitan sentirse protegidas ante cualquier evento que amenace su condición de salud y la de su familia.

La responsabilidad en este sentido nace de los propios individuos. Históricamente, la persona ha cuidado de su salud en la medida de sus posibilidades, conocimientos y medios a su alcance. Sin embargo, la vida moderna ha significado para el sector avances tecnológicos de alto costo, que además, no tienen visos de cesar. Esto plantea un desafío a las personas y a los gobiernos. Si bien el individuo continúa siendo responsable de su salud, por sí solo no puede satisfacer sus necesidades y debe recurrir a terceros técnicamente capacitados para hacerlo y así cumplir con su responsabilidad personal. Es aquí donde el Estado, como garante del bien común, juega un papel innegable y por la misma razón debe cautelar el derecho a la salud de las personas. Se establece así un imperativo ético y moral de organizar adecuadamente el quehacer en salud, de modo de permitir que toda persona pueda ejercer su legítimo derecho a ella.

En el ejercicio de este derecho es fundamental que la persona esté facultada para elegir libremente dónde y con quién buscar la solución a los problemas de salud propios y de su familia. Esto significa que debe existir el máximo de opciones entre las que elegir, las que a su vez deben competir libremente entre ellas con el objeto de ofrecer soluciones atractivas y eficientes.

La libertad de elegir entre diversas opciones debe extenderse a toda la población y no sólo ser un atributo de los más pudientes. Si todos pueden elegir sus mejores opciones se elimina la odiosa distinción entre medicina para ricos que pueden escoger, y medicina para pobres que no lo pueden hacer.

Para asegurar que los más pobres también puedan ejercer su derecho a elección y a ser bien atendidos, el Estado, en cumplimiento de su rol social subsidiario, debe otorgar a estas personas y sus familias los recursos que les permitan financiar un plan integral de salud, ya sea en el sector público o privado, según su preferencia.

La única manera real de asegurar el logro de este objetivo es dar a las personas las herramientas para ejercer sus derechos y obtener una solución a sus problemas de salud, una de las cuales es la competencia entre los distintos oferentes. En efecto, es indispensable que los establecimientos

Libertad y Desarrollo

compitan entre sí para ofrecer un servicio que les garantice un nivel de calidad adecuado y en el momento oportuno.

Las políticas que nos conducen a centrar el accionar del sector salud en las personas son las siguientes:

1. MAYOR LIBERTAD DE ELECCIÓN

La libertad en la toma de decisiones es un bien apreciado por las personas que ha llegado a constituir un derecho consagrado mundialmente. Sin embargo, la libertad de elección no puede ser infinita, ya que a mayor libertad de elección se requieren más recursos. En salud está limitada por los recursos individuales y por la cantidad de subsidio que el Estado pueda otorgar a los más necesitados.

La libertad de elección y la necesaria información para ejercerla constituyen un requisito fundamental para asegurar la competencia en los mercados. Es sabido que la libre elección del usuario se traduce en un incentivo para la institución elegida, lo que motiva a otorgar cada vez mejor atención. En este sentido el Estado debe garantizar adecuados niveles de información y garantizar beneficios suficientes, de tal forma que el mercado opere correctamente.

2. FOMENTO A LA COMPETENCIA

Si el objetivo es aumentar el bienestar de las personas a través de su posibilidad de elegir entre varias opciones, el Estado debe asegurar la existencia de mercados competitivos, tanto en la administración de los recursos (seguros), como en la entrega de las prestaciones (proveedores).

Se debe asegurar la libre entrada a la actividad de instituciones públicas y privadas, que operen con las mismas reglas, así como asegurar la más amplia información para que el consumidor pueda elegir con el mayor conocimiento respecto de diferentes opciones de calidad y precio, incentivando la eficiencia que lleva a reducción de costos y aumentos en la calidad.

3. BÚSQUEDA DE LA EQUIDAD

Es una aspiración de todos que las personas de menos recursos, a quienes se les dificulta incorporarse por sí solas a las ventajas del desarrollo, sean apoyadas por el Estado. Es por ello que quienes tributan están dispuestos a que parte de sus impuestos sean destinados a otorgar subsidios de

Libertad y Desarrollo

carácter social que conlleven beneficios no sólo a las personas que los reciben sino a toda la sociedad.

El sistema de salud será equitativo cuando todos los chilenos tengan acceso oportuno a todas las atenciones de salud que requieran y a la máxima libertad de elección que el país puede garantizar, limitada sólo por sus recursos.

La equidad no se alcanza con un sistema de salud que sea redistributivo en su interior, vale decir financiado con cotizaciones para salud, puesto que ello genera ineficiencias económicas y el mayor costo lo pagan los trabajadores asalariados. La equidad se logra con una adecuada redistribución progresiva de los impuestos que provienen del esquema tributario general. Estos recursos deben orientarse a satisfacer las necesidades de las personas y no los requerimientos de los establecimientos públicos u otros grupos de presión.

Se debe precisar, también, que la equidad consiste en dar libertad a los individuos para que alcancen un nivel satisfactorio, digno y oportuno de atenciones médicas. Para que ello ocurra, se debe apoyar a los más pobres con aportes estatales y permitir que los individuos que así lo deseen decidan cuánto gastar en atenciones de salud de acuerdo a sus necesidades y disponibilidades de ingresos.

4. RESPONSABILIDAD DE LOS ACTORES SOCIALES

4.1. Las personas

Son los propios individuos los que reciben directamente los beneficios de un buen nivel de salud, siendo entonces los responsables naturales para colaborar en este objetivo. Sin embargo, el Estado tiene la obligación de orientar, informar y educar a al población. En tal sentido, las campañas de educación en salud, campañas anti-drogas, tabaquismo y alcoholismo deberán ser prioritarias y su evaluación permanente. Asimismo, es necesario fomentar las políticas que estimulen una vida sana. En el caso de los enfermos crónicos y ancianos se requiere desarrollar programas de autocuidado de la salud, puesto que, como se señaló, los individuos no pueden desligarse de la responsabilidad del cuidado de su propia salud.

4.2. El Estado

En la administración de los recursos previsionales y en las funciones

Libertad y Desarrollo

ejecutoras, el rol del Estado es subsidiario y debe cautelar el bien común, es decir, este se justifica plenamente cuando las personas, los organismos intermedios y las instituciones privadas no realizan esas funciones.

En consecuencia le corresponde fundamentalmente al Estado definir las políticas que serán la base del desarrollo del sector salud, a través de sus funciones normativas, de control y de supervisión. Tiene la responsabilidad de asegurar igualdad de oportunidades y acceso equitativo a las atenciones de salud de la población más necesitada. Además, el Estado es responsable de las acciones que producen externalidades positivas y de aquellas que constituyen bienes públicos.

Su función normativa tiene como objetivo fomentar la previsión de las personas en materia de salud, asegurar la competencia de los mercados y ofrecer a la población alternativas uniformes y no discriminatorias para atender sus necesidades. La competencia se logra fortaleciendo la libertad de elección, asegurando la libre entrada a la actividad de administrador de recursos y de prestador de salud, y con reglas iguales para todos.

El Estado, como responsable de la equidad, asegurará la igualdad de oportunidades, financiando parte o el total de la atención de salud de las personas incapacitadas de hacerlo por sus propios medios. En estos casos el Estado debería asegurar el máximo nivel de salud que permiten los recursos del país, otorgando subsidios con el fin de apoyar a los más necesitados, financiándolos con fondos generales de la Nación.

El Estado debe jugar un rol importante en aquellas circunstancias en que se necesita su intervención para mejorar la eficiencia en la asignación de recursos. Es el caso de las acciones de salud que conllevan externalidades positivas como es el caso del programa de inmunizaciones. Su objetivo de protección de la salud debe abarcar a toda la población, independiente del sistema al que pertenezca. La presencia de externalidades positivas justifica en este caso un subsidio estatal a todos los chilenos, capaz de mejorar la eficiencia en la utilización de recursos. El financiamiento debe provenir de fondos generales y no de las cotizaciones. Por tal razón, los programas materno infantiles, de prevención de drogadicción, accidentes, enfermedades infecto-contagiosas, alimentación complementaria, campañas educativas generales y específicas, etc., son de una importancia preponderante y una obligación y responsabilidad indelegable del Estado.

La función ejecutora de acciones de salud es un rol que puede ser asumido paulatinamente por el sector privado a quien naturalmente le corresponde realizar esta actividad productiva. El Estado deberá formular políticas, desarrollar planes y programas, establecer normas y controlar la ejecución

Libertad y Desarrollo

de las acciones que pueden desarrollar, tanto entes municipales como privados.

4.3. Delegación en el sector privado

El sector privado en salud debe cumplir un rol social en la medida que el Estado ha delegado en él una función que es financiada además con un aporte obligatorio. El rol del sector privado es fundamental como colaborador del Estado en la administración de recursos previsionales y en la ejecución de atenciones de salud. Un Estado moderno no puede prescindir por razones ideológicas de la colaboración del sector privado. En efecto, la participación privada en un mercado competitivo es de fundamental importancia, en orden a liberar al Estado de funciones que le restan energías y que pueden ser desarrolladas por el sector privado, permitiéndole concentrar sus esfuerzos en aquellas tareas que le son indelegables.

Al mismo tiempo, se aprovechan los beneficios de la iniciativa privada en las actividades de administración de recursos y en la ejecución de las atenciones de salud con los incentivos correctos, que conllevan naturalmente a ser más eficiente.

Por otra parte, el aumento de la competitividad derivado de la participación privada rompe el monopolio estatal en el otorgamiento de las prestaciones de salud, e incentiva la eficiencia al establecerse competencia para atraer beneficiarios, lo que redunda en menores costos y mejoramientos en el servicio que se entrega.

La existencia de opciones de atención alternativas a las estatales impone sobre el sistema público una competencia que estimula a que la calidad, la cobertura, la oportunidad y la eficiencia, sean mejoradas.

Libertad y Desarrollo

III ACCIONES

1. DESAFIOS

Las acciones propuestas se basan en tres desafíos fundamentales:

1.1. Equidad

Para lograr una mayor equidad se deberá asegurar la libertad de elección a todos los chilenos. Ello requiere cumplir, además, con otra condición

fundamental, cual es subsidiar a las personas que no tienen recursos para permitirles ejercer su libertad de elección. Este subsidio debe ser financiado solidariamente por el resto de los chilenos con fondos generales de la Nación. Asimismo se deberá terminar con las brechas en la calidad y accesibilidad que muestra el país por regiones. Todos los chilenos, independientemente de su ubicación geográfica, deben disponer de un sistema de salud digno y eficiente. Para ello, el Estado debe ser garante del bien común, subsidiar a los más pobres y garantizar un financiamiento adecuado a los programas de salud que requiera la población.

1.2. Eficiencia

Es un imperativo ético mejorar la eficiencia en el uso de los recursos. Para lograr eficiencia y calidad se necesitan mercados competitivos y personas que puedan optar libremente por el sistema de salud de su preferencia. No es aceptable perpetuar la situación actual donde existe competencia en la administración de los recursos sólo para aquellas personas que están en el sistema ISAPRE. En esta administración deberían competir el FONASA y las ISAPRE en las mismas condiciones.

Debe existir competencia en la prestación de servicios. Hoy día compiten los médicos en el ejercicio libre de su profesión, compiten las clínicas privadas, pero no lo hacen los hospitales ni los consultorios públicos, que tienen beneficiarios cautivos. En consecuencia, es necesario generar los incentivos para que exista competencia de hospitales públicos entre sí y con los establecimientos privados.

1.3. Calidad

a) Para mejorar la calidad de los servicios de salud es indispensable adecuar los incentivos de los administradores, de los prestadores y de los usuarios del sector salud, de tal modo que se induzca a la eficiencia y al mejoramiento de la calidad. En efecto, el mejoramiento de la calidad del servicio depende más de los incentivos que de las normas reguladoras. Asimismo, deberían ampliarse las funciones de la Superintendencia de ISAPRES, transformándola en Superintendencia de Salud, aumentando las facultades del fiscalizador en aras de proteger y garantizar los derechos de los usuarios, tanto del sistema público como del privado.

b) Respecto de las prestaciones médicas y planes de salud debe estimu-

Libertad y Desarrollo

larse el desarrollo de entidades acreditadoras de tal forma que los beneficiarios cuenten con una referencia clara y conocida respecto de la calidad técnica de los prestadores de salud, tanto públicos como privados. Asimismo, es conveniente diseñar los mecanismos para acreditar la suficiencia de los planes de salud, y los usuarios puedan así tomar decisiones adecuadas e informadas.

2. REFORMAS PROPUESTAS

Para cumplir con los desafíos señalados se recomienda llevar adelante las siguientes reformas:

2.1. Perfeccionar la función del Estado

a) El Estado debe subsidiar directamente a las personas.

Se debe asegurar a todos los chilenos el acceso a un seguro de salud que cubra el riesgo de contraer enfermedades (prevención secundaria y terciaria). Este seguro debe financiar un Plan Integral de Salud, que corresponde a un conjunto de prestaciones destinadas al grupo familiar, susceptible de ser adquirido en instituciones públicas (FONASA o municipios) o privadas (ISAPRE), de acuerdo a la libre elección de las personas.

Para asegurar el acceso igualitario, el Estado debe establecer un subsidio de salud a las familias de menores recursos, que les permita financiar la contratación del seguro de este Plan Integral de Salud, en una institución aseguradora pública o privada. Para las personas indigentes este subsidio deberá ser suficiente para contratar un seguro que no contemple copago y para las familias de ingresos bajos y medios, deberá ser equivalente a la diferencia entre la cotización que la persona pueda hacer y el costo de dicho Plan Integral.

Este subsidio debe ser al inicio igual al valor actual del per cápita municipal más lo que se gasta en consultorios de especialidades y hospitales públicos. El usuario que no cotiza y elige el plan mínimo recibiría la subvención máxima. El usuario que cotiza tendría derecho a un subsidio igual al subsidio máximo menos su cotización obligatoria. El subsidio debería disminuir hasta desaparecer, a medida que el valor del plan contratado sube. La rebaja del subsidio debería ser menor al aumento del costo del plan con el fin de que los organismos aseguradores del subsidio tengan el incentivo de ofrecer planes de mayor calidad.

b) El Estado es el responsable de las acciones de prevención primaria de

Estudios Públicos

apropiación colectiva[1].

Se debe asegurar a todos los habitantes el acceso a los programas de fomento, de promoción y protección de la salud (prevención primaria), que abarcan acciones tales como: campañas de educación para la salud y de prevención de enfermedades; programas de inmunizaciones; de alimentación, vigilancia ambiental, control de medicamentos y alimentos y otros. Estas acciones benefician a toda la población, siendo considerados de apropiación colectiva, por lo tanto, constituyen una responsabilidad estatal.

Para asegurar el acceso a toda la población, el Estado deberá financiar estos programas con fondos generales de la Nación, siendo además responsable del diseño y control de los mismos. Anualmente, en la Ley de Presupuesto, deberá establecerse el monto de recursos destinados a este fin, detallando los programas que se realizarán. Para asegurar eficiencia y eficacia en la ejecución, se deberá establecer un sistema adecuado para que su ejecución pueda ser realizada por entes públicos y privados.

c) El Estado debe asegurar libertad de elección para los chilenos.

Todos los habitantes deberán tener la posibilidad de elegir libremente a la institución aseguradora o administradora de la cotización obligatoria de salud y del subsidio estatal que les corresponda. Esta institución podrá ser FONASA, un municipio o una ISAPRE.

2.2. Cambios en el sistema previsional de salud

a) Sustituir la actual cotización de salud en función del ingreso, por una prima asociada al riesgo de salud que se desea cubrir.

Para ello se propone liberalizar la cotización obligatoria del 7% de las remuneraciones, permitiendo rebajar el tope de 4,2 UF y fijando un monto mínimo de cotización de acuerdo al tamaño del grupo familiar y al sexo y edad de sus integrantes.

b) Asegurar a todos los chilenos el acceso a un Plan Básico de Salud Integral, financiado con su cotización obligatoria o con subsidio estatal.

Este plan debería corresponder a un conjunto de prestaciones básicas destinadas al grupo familiar, que puede ser adquirido en instituciones públicas, municipales o privadas, a libre elección de la familia. En una primera etapa, este Plan debe asegurar aquellas prestaciones que actualmente obtienen los beneficiarios del sistema público.

Libertad y Desarrollo

c) Establecer una subvención o subsidio de salud para asegurar el acceso a este Plan Integral a las familias de menores recursos.

Para las personas indigentes, esta subvención deberá ser equivalente al costo del Plan Integral y para las familias de ingresos bajos y medios, el subsidio deberá ser equivalente a la diferencia entre la cotización que la persona pueda hacer y el costo de dicho Plan Básico.

d) Fomentar los seguros de salud para toda la vida.

Deberá permitirse para ello que las instituciones aseguradoras, públicas (FONASA y municipios) o privadas (ISAPRE), ofrezcan planes de salud de largo plazo financiados con la cotización obligatoria; es decir seguros que cubran las contingencias de salud para toda la vida. De esta forma, el seguro debería cubrir períodos de cesantía (6 meses), enfermedades crónicas y vejez. Será necesario otorgar el marco jurídico que establezca las normas que deben cumplir estos seguros con el fin de resguardar los compromisos que asuman las aseguradoras y permitir el traslado de los cotizantes desde una aseguradora a otra, sin perder el seguro de largo plazo.

e) Garantizar cobertura ilimitada para eventos catastróficos de salud.

Se establecerá que los seguros públicos (FONASA) y privados (ISAPRE) cubran las contingencias de salud de manera oportuna y por montos y modalidades de atención adecuados, de tal forma de terminar con el riesgo de enfermedades catastróficas que significan en el sistema público rechazo y postergación, y en el sistema privado, copagos que desestabilizan los presupuestos familiares. Será necesario revisar la normativa actual de manera de facilitar la contratación de reaseguros de parte de las ISAPRE y del FONASA.

f) Revisar la legislación sobre el subsidio de incapacidad laboral.

Es necesario que este sistema contenga los incentivos adecuados para su correcto funcionamiento, cubriendo a los trabajadores de la contingencia de contraer una enfermedad que les impida trabajar, asegurando su adecuada recuperación y minimizando los abusos que se observan en la actualidad. Una alternativa que mejora los incentivos a racionalizar este subsidio es dar libertad a las personas para pactar subsidio de incapacidad laboral, con el objeto de mejorar la cobertura de salud o abaratar los planes. Para ello es necesario flexibilizar los contratos del subsidio de incapacidad laboral de forma de permitir que los cotizantes puedan pactar libremente, ya

Libertad y Desarrollo

sea subsidios menores al 100% de la renta o deducibles expresados en número de días. Será necesario establecer un subsidio mínimo con el fin de asegurar que todos mantengan un nivel de adecuado de cobertura en caso de enfermedad de licencia prolongada.

g) Permitir que las instituciones aseguradoras (FONASA, municipios e ISAPRE) ofrezcan planes de salud parciales, por parte de la cotización obligatoria. De esta forma los cotizantes podrían, por ejemplo, contratar con una institución (ISAPRE o municipios) un seguro por la atención ambulatoria, usando una parte de su cotización obligatoria, y contratar con el FONASA otro seguro por hospitalizaciones, con el resto de su cotización, o viceversa.

h) Permitir que las instituciones aseguradoras (FONASA, municipios e ISAPRE) ofrezcan planes de salud a través de la venta de seguros que cubran el riesgo de enfermar.

Una parte de la cotización podría destinarse a una cuenta de ahorro individual de libre disposición por parte del beneficiario, destinada a financiar prestaciones de salud rutinarias, deducible o copagos, y el resto de la cotización podría destinarse a un seguro para enfermedades catastróficas o de copago superior a cierto porcentaje de la renta.

i) Permitir que las instituciones aseguradoras (FONASA e ISAPRE) ofrezcan como atributos de sus planes la posibilidad de hacerse primer responsable del pago al proveedor público o privado y de tener una línea de crédito para salud, ya sea en la propia ISAPRE o en una institución financiera con la que establezca convenio.

La aseguradora podrá diferenciar precios y el usuario podrá elegir libremente entre diferentes modalidades con o sin estos atributos. Tanto para los efectos del cobro de los préstamos, como de las deudas directas con los establecimientos proveedores, debería autorizarse el descuento por planilla de sueldo, estableciendo topes máximos.

j) Permitir que FONASA y las ISAPRE realicen convenios de atención abiertos o cerrados con instituciones prestadoras públicas, municipales o privadas, con el fin de otorgar atenciones de salud a sus beneficiarios.

k) La Superintendencia de ISAPRE deberá transformarse en una Superintendencia de Seguros de Salud. Su función sería la de controlar tanto a las ISAPRE como al FONASA y a los municipios que administren cotizaciones y subsidios de salud.

Libertad y Desarrollo

l) Revisión de la legislación sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

La normativa debe ser adaptada a la actual realidad del país y del mundo, e integrada al resto de las instituciones del sistema de salud. Asimismo se efectuarán modificaciones a la normativa relativa a barreras a la entrada, uso de infraestructura, competitividad, primas cobradas a los empleadores y reservas técnicas.

2.3. Cambios en el sistema público de salud

a) El Ministerio de Salud debe centrar su accionar en realizar adecuadamente sus funciones indelegables.

Su preocupación principal residirá en la formulación de políticas; definición de un plan de salud integral y fijación y otorgamiento del subsidio correspondiente; y programación, financiamiento y control de actividades de prevención primaria (apropiación colectiva), cuya ejecución debería entregar a prestadores privados o, en una primera etapa, a los centros sanitarios de primer nivel.

Además debe garantizar un sistema regulador, tanto en la administración de los recursos previsionales como en la ejecución de las prestaciones de salud, que rija tanto para la actividad privada como pública de salud, asegurando la libertad de elección, de manera que todos los habitantes tengan la posibilidad de elegir libremente a la institución aseguradora o administradora de su aporte a salud y del subsidio estatal que les corresponda.

b) Transformar a FONASA en una institución aseguradora que ofrezca un seguro público de salud y se comprometa, por la cotización de salud y por el subsidio estatal de los indigentes que reciba, a otorgar el Plan Integral de salud, con una cobertura semejante a la que otorgan las ISAPRE, compitiendo en igualdad de condiciones.

FONASA deberá garantizar un plan de salud, comprometiéndose, al igual que los seguros privados, a otorgar a sus beneficiarios un listado de prestaciones claramente determinado en un plazo acotado, permitiendo al usuario del sistema público reclamar en caso de incumplimiento. FONASA tendrá atribuciones para administrar el seguro público de salud y será capaz de responder ante los usuarios, buscando al ente prestador más eficiente. Por ello debe tener las facultades para comprar prestaciones de salud en el organismo público o privado que ofrezca mejores condiciones, introduciendo, de esta manera, un elemento de competencia entre los estableci-

Libertad y Desarrollo

mientos que permitirá poco a poco mejorar la calidad de las atenciones, beneficiando a los usuarios del sistema público, es decir a los más pobres.

c) Terminar con la función prestadora de servicios del Ministerio de Salud.

Los hospitales públicos serán convertidos en instituciones autónomas que se financien, al igual que los establecimientos privados, atrayendo al máximo de clientes.

d) Permitir que los municipios puedan administrar los recursos destinados a salud.

Los municipios serán responsables de la salud integral de la población que los elija, avanzándose así en el proceso de descentralización que acerca la toma de decisiones a las personas. Se hace posible que los municipios que así lo decidan, reemplacen al FONASA en el otorgamiento del seguro de salud.

2.4. Cambios en el mercado de los prestadores

a) Permitir la competencia entre prestadores públicos.

Se deberá mejorar el sistema de incentivos en los establecimientos públicos, cambiando la forma en que se traspasan los recursos desde el FONASA hacia los hospitales y centros de diagnóstico. Deben eliminarse las transferencias destinadas a pagar factores de producción (remuneraciones, inversiones, bienes y servicios de consumo, etc.), reemplazándolas por la entrega de recursos en directa relación con la función y actividades que realizan estas instituciones, y permitiendo, además, que el FONASA ejerza su rol de comprador y que los establecimientos compitan entre sí.

b) Permitir la competencia entre establecimientos públicos y privados.

Las instituciones que otorgan prestaciones de salud (consultorios, centros médicos, hospitales, clínicas, laboratorios, etc.), deberán competir en igualdad de condiciones, vendiendo servicios y estableciendo convenios con el FONASA, los municipios, las ISAPRE, los sistemas previsionales de las Fuerzas Armadas, los establecimientos de las mutuales de accidentes del trabajo y los particulares, permitiendo el uso racional de toda la infraestructura de salud.

Para lograr mercados competitivos en la provisión de los servicios, el óptimo es tener esta función radicada en el sector privado, ya que es muy

Libertad y Desarrollo

difícil lograr igualdad de condiciones con las instituciones estatales. Por razones políticas existe la tendencia a discriminar en favor de las instituciones públicas, evitando su quiebra y suplementando sus ingresos por diversas vías (ejemplo sector educación). La ejecución de acciones de salud, ya sea por organismos municipales o públicos, sólo se justificaría en aquellos casos en que la empresa privada no lo haga, cualquiera sea la razón

Sin embargo, en una primera etapa, mientras se consolida el sistema, es posible contar con hospitales públicos autónomos que puedan al mismo tiempo atender a los usuarios y competir entre sí, respondiendo ante el comprador FONASA o ISAPRE. Si los hospitales fueran autónomos y funcionaran libremente de alguna manera podrían competir entre sí, aunque se mantuvieran algunas restricciones o rigideces que hoy existen. El FONASA podría tener distintas alternativas fuera de las públicas y sería un incentivo adecuado para que funcionaran mejor, tanto las instituciones públicas como las privadas.

3. IMPLEMENTACION DE REFORMAS EN SISTEMA PUBLICO

Las reformas deben realizarse de manera paulatina, para lo cual recomendamos las siguientes etapas:

3.1. PRIMERA ETAPA

Cambios en el Ministerio de Salud

- El MINSAL debe estudiar y proponer el listado de acciones de prevención primaria que serán financiadas con el presupuesto sectorial de salud. Para ello debería considerar las perspectivas de cambio del perfil epidemiológico y los hábitos de vida de la población.
- Deberá estudiar un sistema regulatorio de la actividad privada y pública, tanto en materia de seguros como en prestaciones de salud.
- MINSAL y FONASA deberían estudiar y proponer los derechos y obligaciones de los usuarios del sistema público, con el fin de garantizar un plan de salud, que permita que FONASA se comprometa, al igual que los seguros privados, a otorgar a sus beneficiarios un listado de prestaciones claramente determinado en un plazo acotado, permitiendo al usuario del sistema público reclamar en caso de incumplimiento. En esta etapa, el Plan debe asegurar, a lo menos, aquellas

Libertad y Desarrollo

prestaciones que actualmente obtienen los beneficiarios del sistema público.

- MINSAL y FONASA deberían reestudiar el percápita que se entrega a los municipios para financiar prestaciones de nivel primario, de tal manera que corresponda al costo de entregar estas atenciones. Con ello se asegura que la competencia entre prestadores se realice bajo las mismas condiciones.

  Los criterios para determinar este percápita deberían incorporar las características demográficas, geográficas, económicas y socio-culturales, que determinan una epidemiología y, por lo tanto, las necesidades en cuanto a prestaciones de salud. Además, debería considerarse el actual grado de traspaso de funciones de salud a cada comuna, la disponibilidad de infraestructura y la cantidad de recursos disponibles. Este percápita para la atención primaria no debe ser usado para hacer redistribución de ingreso entre comunas, para cuyo fin existen otros mecanismos más adecuados, como es el fondo común municipal.

  Los recursos que se deben incorporar para otorgar atención primaria deberían incluir todos los fondos que actualmente traspasan los servicios de salud a los municipios, como también aquellos fondos correspondientes a programas verticales administrados por el nivel central (Programa de Reforzamiento de la Atención Primaria y programas especiales de equipamiento). Los percápitas así determinados deberán tener amplia difusión para reforzar la información que tienen los municipios y los habitantes de las respectivas comunas, fortaleciéndose de esta forma la competencia entre los prestadores que llevará a mejorar la calidad del sistema.

Cambios en FONASA

- FONASA debería establecer en su contabilidad y presupuesto, el destino de los recursos provenientes de cotizaciones y el destino del aporte fiscal, detallando cuánto de este aporte se destina a financiar la salud de los indigentes, la salud de los cotizantes del grupo B y cuánto se destina a bienes públicos. Esta información permitiría cuantificar este tipo de gastos para poder controlar el destino de estos recursos.
- En la ley de presupuesto de cada año se especificará la estimación de beneficiarios indigentes y de cotizantes de muy bajas rentas, estableciéndose en dicha ley el subsidio estatal per cápita destinado a esos beneficiarios.

Libertad y Desarrollo

- FONASA realizará un estricto control de las licencias médicas con el fin de evitar los conocidos abusos.
- FONASA debería otorgar un seguro público de salud, comprometiéndose a dar una cobertura, semejante a la que otorgan las ISAPRE, por la cotización de salud y por el subsidio estatal a indigentes que recibe.
- Fortalecer el rol de compra de FONASA y consagrar el financiamiento a los establecimientos públicos, por las prestaciones que otorgan. Para responder a sus usuarios, FONASA debería decidir la compra de prestaciones de salud entre instituciones públicas y privadas en función sólo de las mejores condiciones de precio, calidad y oportunidad. Se introduce, de esta manera, un elemento de competencia entre los establecimientos que permitiría poco a poco mejorar la calidad de las atenciones, beneficiando a los usuarios del sistema público, es decir a los más pobres.
- FONASA debería administrar los copagos de la libre elección y de la modalidad institucional.

Cambios en la atención primaria

- Apertura del nivel primario a prestadores alternativos, operando a través del financiamiento per cápita. Como una forma de estimular la competencia y la participación de la comunidad, se estima positiva la aparición progresiva de prestadores de atención de salud a nivel primario, cuya propiedad y gestión sea de carácter privado. En este rubro caen las organizaciones no gubernamentales, aquellas empresas solidarias de salud que deseen operar en esta fórmula e instituciones privadas con fines de lucro.
  De esta forma, las prestaciones de nivel primario podrían ser otorgadas, igual que en la actualidad, en los establecimientos municipales, o en instituciones de propiedad o administración privadas. Los servicios de salud no deberían otorgar atenciones de nivel primario, concentrando su acción en el control y no en la ejecución de prestaciones El problema de calidad de atención en el nivel primario se regularía de acuerdo a los estándares definidos por el MINSAL, la competencia entre prestadores y la supervisión de los servicios de salud.
- Permitir los convenios de atención entre municipios y otros establecimientos públicos o privados: los municipios podrían establecer convenios de atención entre sí, con el fin de llegar a funcionar a una

Libertad y Desarrollo

escala conveniente que permita ofrecer todas las atenciones de nivel primario a un costo competitivo, y con consultorios de especialidades y hospitales, para enviar a los beneficiarios que necesiten atención más compleja.

- Permitir que los municipios subcontraten con el sector privado la administración del per cápita que reciben y la ejecución de las prestaciones de salud.
- Cambio en las condiciones del manejo de los recursos humanos de los municipios, de tal forma que su contratación no se realice como en la actualidad bajo el estatuto de la administración municipal, sino que bajo uno que permita mayor libertad de negociación entre las partes, estableciendo condiciones de remuneraciones de acuerdo a rendimiento y uso de incentivos para promover una mayor productividad.

Cambios en la atención compleja

- En una primera etapa se debe llegar a la descentralización efectiva de la administración de los establecimientos prestadores públicos. Para ello será necesario aumentar las transferencias de recursos destinados a comprar prestaciones y flexibilizar el presupuesto de los hospitales, permitiendo aumentar y cambiar los ítemes de gasto, de manera de incentivar los esfuerzos para acrecentar los ingresos y hacer más eficiente el gasto.
- Permitir que los establecimientos públicos atiendan a beneficiarios de las ISAPRE. El primer gran desafío es lograr que el sistema público readecúe el modelo de atención hacia un predominio de la atención ambulatoria, de forma que el promedio de los establecimientos mejore su eficiencia, acercándose a la actual tecnología de punta, que se encuentra preferentemente en el sector privado, en cada región y para cada servicio clínico. En segundo lugar, para permitir estos cambios del modelo de atención se requiere facilitar el uso de las camas y permitir que el sector público pueda ampliar la compra de servicios en el sector privado y el sector privado pueda aumentar el uso de la infraestructura pública.

3.2 SEGUNDA ETAPA

Cambios en el Ministerio de Salud

- El MINSAL deberá definir, normar y controlar los programas de

Libertad y Desarrollo

prevención primaria, que incluyen actividades de fomento, protección y prevención de la salud. Para definir los programas más adecuados podrá recurrir a otras instituciones, tanto públicas como privadas (universidades, agrupaciones científicas, profesionales independientes, etc.), a través de algún mecanismo de concurso, con el fin de recoger las mejores ideas. La ejecución de estos programas debería ser realizada por instituciones autónomas, adjudicándose su ejecución a través del mecanismo de licitación, entre instituciones públicas y privadas.

Cambios en FONASA

- El aporte fiscal debería destinarse sólo a financiar bienes públicos (que benefician a todos los chilenos), tales como PNAC, vacunas, control de medicamentos y de alimentos y a financiar la salud de los indigentes y de los cotizantes de bajas rentas, mientras que las cotizaciones deberían destinarse a financiar solamente las prestaciones de los beneficiarios cotizantes.
- Se establecerá un per cápita que financie el plan integral de salud definido por el MINSAL. Al inicio, este per cápita sería, en promedio, igual al gasto actual por beneficiario en prestaciones de salud en el sector público, ya que financiaría un plan integral de salud, semejante al actual FONASA institucional. La cantidad per cápita a asignarse puede diferenciarse por tipo de beneficiario de acuerdo a su edad, zona geográfica, sexo, u otra variable que permita diferenciar costos de atención de salud diferentes. El FONASA sería recaudador de las cotizaciones y recibiría aporte fiscal para financiar a las personas con menores recursos, ofreciendo a cambio un plan integral de salud. Además debería establecer los copagos de los beneficiarios de acuerdo a su nivel de renta.
- Se traspasará a los municipios y a entidades privadas que decidan otorgar el plan integral, el per cápita por persona adscrita, determinado los copagos y efectuando los controles necesarios. Los beneficiarios del sistema público podrían libremente elegir entre:
  - un municipio que decide administrar el per cápita integral y que, por lo tanto, recibirá una cantidad de recursos que cubra toda la atención. Los usuarios de este sistema accederán a la modalidad que ofrezca este municipio;
  - y una institución privada que en competencia con los munici-

Libertad y Desarrollo

pios y FONASA, reciba el per cápita y entregue un plan de atención.

- FONASA, en aquellas zonas donde no exista interés ni del municipio ni de instituciones privadas, en administrar este per cápita integral, deberá continuar ofreciendo la alternativa de otorgar sólo el per cápita para atención primaria.

  De esta forma,FONASA ofrecería ambas alternativas de traspaso de recursos a los municipios o entidades privadas interesadas, según si estas otorgan sólo atención de nivel primario o si otorgan un plan de salud integral, facilitando así la incorporación paulatina de los municipios y del sector privado como administradores de este subsidio. La primera alternativa consistiría en una modalidad igual a la actual. Es decir, el traspaso de un per cápita de acuerdo a la población adscrita, por un monto que cubre las atenciones de salud de nivel primario de acuerdo a diferentes grados de complejidad y condiciones. Una segunda alternativa sería el traspaso de una cantidad per cápita, que cubriría todos los niveles de atención. Los municipios podrían elegir cualquiera de las dos modalidades en función de su capacidad de gestión.

e) Responsabilidad del FONASA: esta institución otorga el seguro público, administrando el per cápita para atención primaria y el per cápita integral, de acuerdo a los recursos disponibles. En el primer caso, compra atención primaria a municipios o instituciones privadas y atención compleja a centros de atención públicos o privados, estableciendo los sistemas de derivación hacia la atención compleja que sean necesarios. En el segundo caso, al traspasar un per cápita integral, compra la cobertura total a un municipio o ISAPRE, que son los responsables de otorgar cobertura integral a los beneficiarios que los han elegido.

Libertad y Desarrollo

Cambios en la atención primaria

- Los municipios competirían entre sí y con el sector privado para atraer beneficiarios del sistema institucional y para captar «clientes» demandantes de prestaciones de salud de los sistemas FONASA libre elección, ISAPRE y particulares.
- Responsabilidad municipal: el municipio o entidad de atención privada que opta por la modalidad de otorgar salud integral, recibirían desde FONASA un presupuesto determinado conforme a la población bajo su responsabilidad que libremente los eligió, consistente en

una cantidad per cápita destinada a cubrir los riesgos de salud que este plan institucional puede cubrir. Estos recursos, más los cobros directos que efectúen a los beneficiarios, van a constituir el presupuesto para atender a su población «adscrita». Al recibir el establecimiento que otorga la primera atención, la prima total del seguro de salud y ser al mismo tiempo el responsable de la atención de salud integral del beneficiario, se induce a una mayor resolutividad de este nivel de atención y se evita el número excesivo de procedimientos. De esta forma se contribuye a mejorar la calidad de la atención, controlando los costos.

Los municipios serían, a su vez, responsables de la salud de su población adscrita y podrían ejecutar ellos mismos o subcontratar en el sector privado, tanto la administración de los recursos, como la ejecución de los planes, programas y prestaciones de salud que actualmente desarrollan los establecimientos municipales, derivando a los beneficiaros que así lo necesiten a los establecimientos más complejos. Para ello podrían establecer convenios con uno o más consultorios de especialidades y hospitales, públicos o privados, en los casos cuyas patologías excedan su capacidad de resolución. Se podría especificar el traspaso como pago fijo de parte del monto per cápita recibido y el pago, además, de una cantidad variable en relación a las prestaciones realizadas o a las patologías resueltas.

Cambios en la atención compleja

- Los hospitales públicos deberían ser instituciones autónomas que se administren con normas flexibles semejantes a las sociedades anónimas del sector privado y se financien con recursos provenientes de la atención de personas beneficiarias del sector público y privado, compitiendo entre sí y con establecimientos privados, para atraer «clientes». Estarían obligados a competir, al recibir sus ingresos por las prestaciones que otorgan. En esta etapa, será necesario cambiar el sistema de financiamiento de los hospitales administrados por los servicios de salud, de forma que los recursos destinados a financiar prestaciones de salud se traspasen enteramente de acuerdo a la cantidad de prestaciones realizadas.

  Deberían tener relaciones laborales semejantes a las de sector privado, compitiendo en las mismas condiciones que los entes privados. Los directores de los establecimientos debe tener responsabilidades y

Libertad y Desarrollo

atribuciones semejantes a las que tienen los directores de las instituciones privadas.

3.3. TERCERA ETAPA

Cambios en FONASA

- Se establece un subsidio estatal a la demanda cuyo valor máximo sería igual al per cápita integral. Las condiciones de este subsidio serían las siguientes:
  - Beneficiarios: personas indigentes y cotizantes que se inscriban en los municipios u organismos privados que ofrezcan planes de salud integral y planes de calidad superior al que puedan acceder los subsidiados.
  - Instituciones aseguradoras: FONASA, municipios e instituciones privadas elegidas libremente por los beneficiarios otorgarían el seguro de salud a cambio del subsidio. El subsidio podría financiar el plan integral y otros planes de cobertura superior, con un precio tope fijado por la autoridad.
  - Monto del subsidio: el subsidio máximo correspondería al costo del plan de salud integral per cápita, por tipo de beneficiario. El usuario que no cotiza y elige el plan mínimo recibiría la subvención máxima. El usuario que cotiza tendría derecho a un subsidio igual al subsidio máximo menos su cotización obligatoria.
  - Focalización en los más pobres: las personas podrían utilizar su subsidio para comprar seguros de mayor cobertura hasta el precio tope previamente fijado. Sin embargo, con el fin de focalizar la ayuda estatal en los más pobres, el subsidio debería disminuir hasta desaparecer, a medida que el valor del plan contratado sube. La rebaja del subsidio debería ser menor al aumento del costo del plan con el fin de que los organismos aseguradores del subsidio tengan el incentivo de ofrecer planes de mayor calidad.
- Responsabilidad de FONASA: administrar el subsidio estatal y otorgar el seguro público para aquellos usuarios que se inscriban en FONASA.

Cambios en la atención primaria

- Administración de recursos previsionales: los municipios podrían participar en la administración de los recursos previsionales, cobran-

Libertad y Desarrollo

do las cotizaciones obligatorias de salud y recibiendo el subsidio fiscal destinado a financiar todo o parte del gasto per cápita en salud.

- Responsabilidad del municipio: el municipio podría participar en la ejecución, compitiendo con el sector privado, de programas estatales y plan integral de salud. Podría administrar los recursos subcontratando con terceros la prestación de servicios o realizar ambas funciones. Sería posible que en algunas comunas el municipio decidiera no participar en estas actividades.

Cambios en la atención compleja

- Se debería otorgar a los hospitales una estructura jurídica independiente, como sociedades anónimas hospitalarias, constituidas con participación minoritaria del Estado, dando una opción preferente para sus funcionarios y abiertas a la incorporación de entidades privadas interesadas en asociarse. Estas sociedades anónimas hospitalarias deberían competir entre sí y con otras organizaciones privadas por convenir las atenciones de la población suscrita en los seguros públicos o privados de salud. Deberían gozar de plena autonomía en su gestión, dentro del marco regulatorio general, definiendo sus normas internas de funcionamiento y sus políticas de recursos humanos y de prestación de servicios que aseguren su viabilidad.

Libertad y Desarrollo

IV. CONCLUSIONES

A pesar del buen nivel de salud que dan cuenta los indicadores, Chile presenta problemas en su sistema previsional de salud que amerita la preocupación de la ciudadanía, de sus técnicos y de las autoridades. El nivel de desarrollo junto a las mejorías en las comunicaciones y el mayor nivel cultural alcanzado, determinan también mayores necesidades en materia de atención de salud, que muchas veces superan las disponibilidades de recursos, tanto del país como de las personas. Los recursos estatales, la eficiencia que se logre en el sector público y la forma de otorgar los subsidios, determinan el nivel de salud que ofrecemos a los más pobres. Los recursos personales y el nivel de competencia que se asegure en el sector privado determinan el nivel y calidad del plan o seguro de salud que las personas de recursos medios pueden contratar.

Los problemas básicos del sector plantean los desafíos futuros que deberemos enfrentar. El problema de las expectativas insatisfechas condiciona el gran desafío de lograr la equidad, mejorando el acceso a la atención de salud de los chilenos más pobres. El segundo problema del encarecimiento paulatino de la salud determina el desafío de la eficiencia que exige lograr control de los costos. Por último, el problema de mala percepción de la población en relación a la atención de salud que reciben nos enfrenta al gran desafío de mejorar la calidad de las atenciones de salud, lo que requiere adecuar los incentivos de administradores y prestadores del sector salud, de tal modo que se induzca a la eficiencia y, por lo tanto, al mejoramiento de la calidad.

Para una mayor equidad se deberá asegurar la libertad de elección a todos los chilenos. Ello requiere cumplir, además, con otra condición fundamental, cual es la de subsidiar a las personas que no tienen recursos que les permitan ejercer su libertad de elección. Este subsidio debe ser financiado solidariamente por el resto de los chilenos con fondos generales de la Nación.

Para lograr eficiencia y calidad se necesitan mercados competitivos y personas que puedan optar libremente por el sistema de salud de su preferencia. En la administración de los recursos deberían competir tanto el FONASA como las ISAPRE en las mismas condiciones. Con este fin, el Estado asignará recursos a través de subsidios, de manera que las personas puedan optar por una ISAPRE o el FONASA en las mismas condiciones y con beneficios suficientes y garantizados.

Es necesario también, para mejorar la calidad, generar los incentivos que induzcan la competencia en la prestación de servicios entre los mismos hospitales públicos y con los establecimientos privados.

El Estado, a través de la Superintendencia debería fiscalizador en aras de proteger y garantizar los derechos de los usuarios, tanto a aquellos que pertenecen al sistema público como al privado. Además, es necesario estimular el desarrollo de entidades acreditadoras de tal forma que los beneficiarios cuenten con una referencia clara y conocida respecto de la calidad técnica de los prestadores de salud, tanto públicos como privados. Asimismo, es conveniente diseñar los mecanismos que acrediten la suficiencia de los planes de salud, y permitan a los usuarios tomar decisiones adecuadas e informadas.

A pesar de lo urgente que suelen parecer los cambios que necesita el sistema de salud chileno, las reformas planteadas deben realizarse de manera paulatina. No es posible de un día para otro entregar un subsidio a la

Libertad y Desarrollo

demanda y lograr que todos compitan. Existen rigideces originadas en la normativa actual y en los usos y costumbres del sector. Se tiene un sistema que está funcionando mal pero que es sensible y resistente a los cambios en tanto está en juego la salud de las personas, lo que obliga a ser muy cuidadosos.

Por último, se puede afirmar que a pesar de los inconvenientes, los cambios parecen viables si se logra que todas las reformas se centren en el beneficio de las personas, y si todos los recursos del país -tanto físicos como humanos- se dedican al beneficio de todos los chilenos. Es perfectamente factible mantener un sector privado creciente y pujante junto con un sector público responsable de subsidiar a los que no tienen y de llegar a todo lugar donde el sector privado no esté presente.

Libertad y Desarrollo

NOTAS DE REFERENCIA

1. Acciones que producen externalidades positivas, constituyen bienes públicos o son subsidios de carácter social que conllevan beneficios no sólo a las personas que los reciben, sino a toda la sociedad.

BIBLIOGRAFIA

Aedo, C., «La Reforma en la Salud en Chile», Versión Preliminar. Abril de 1999.

Aedo, C. y Sapelli, C. «Una propuesta para la reforma del sistema de seguros de salud en Chile» mimeo, Centro de Estudios Públicos. 1999.

Adimark: «Estudios de Opinión» 1996.

Baeza, C., Bayo, F., Caviedes, R., Cifuentes, M., Merino, R., Muñoz, F., Oyarzo, C., Sánchez, H., Villegas, J., Silva, P., Solimano, G., Valdés, F., Vergara, M., «Una Propuesta de Cambios para el Sector de la salud en Chile». Julio de 1999.

Caviedes, R., «Síntomas del Sistema de Salud chileno, su diagnóstico y tratamiento», ISAPRES de Chile y CIEDESS, 2000.

CEP: «Estudios de Opinión». 1994.

Cifuentes, M., Jiménez de la Jara, J., Tapia, R., «Modernización de la Salud». Cuadernos Universitarios Serie Investigaciones, Universidad Nacional Andrés Bello. 1995.

Cifuentes, M., «Una Reforma al Sistema de Salud Estatal», en «Las Tareas de Hoy», editado por Cristián Larroulet, Zig-Zag 1994.

Cifuentes, M., «La Salud en el Gobierno Local» en «El Gobierno de las Personas», editado por Cristián Larroulet y Mercedes Cifuentes, Libertad y Desarrollo, 1998.

Cifuentes, M., «Agenda Futura del Sector Salud» Serie Opinión N° 54. Libertad y Desarrollo. 1999.

Díaz, C., Gazitúa, R., Torche, A., Valdés, S. «Cobertura Catastrófica para los Cotizantes del Sistema ISAPRE». Instituto de Economía. Universidad Católica de Chile. 1995.

Escobar, M. L.: «Edad Avanzada y Costos Catastróficos: Algunos Aspectos del Aseguramiento de la Salud en Chile». Banco Mundial. Agosto del 2000.

Fisher, R. Mizala, A., Romaguera, P. «Alternativas de Solución para el Financiamiento de la Salud en la Tercera Edad en el Sistema ISAPRE». Universidad de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial, Centro de Economía Aplicada. 1995.

FONASA, Boletín Estadístico.

Goodman, J. C., Musgrave, G. L. «Controlling Health Care Costs with Medical Savings Accounts». National Center for Policy Analysis. 1992.

Ministerio de Salud «Perfil Biodemográfico por Servicios de Salud en Chile. Quinquenio 1991-1995».

Oyarzo, C.: «Disponibilidad de Camas Hospitalarias». Programa Interfacultades en Administración de Salud. Universidad de Chile.

Sapelli, C. y Torche, A., «¿FONASA para pobres, ISAPREs para ricos? Un estudio de los determinantes de la elección entre seguro público y privado», mimeo, Pontificia Universidad Católica de Chile. 1997.

Sapelli, C., Vial, B., «Acceso a las Prestaciones de Salud en Chile: Un Análisis Econométrico». Documento de trabajo N° 184. Instituto de Economía. Universidad Católica de Chile. 1998.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

VIVIENDA Y URBANISMO: PARA UNA CIUDAD MAS HUMANA

Libertad y Desarrollo

Autores:
Herman Chadwick P.*
M. de la Luz Domper R.**

* Abogado Universidad Católica de Chile. Ex Alcalde de Providencia , entre 1989 y 1996 fue presidente de la Comisión Asesora de Desarrollo Urbano de Santiago.

** Economista Universidad Católica, Magister en Macroeconomía Aplicada Universidad Católica, investigadora de Libertad y Desarrollo.

Los autores agradecen los comentarios y la colaboración de Felipe Cádiz, Cristián Boetsch, Joaquín Brahm, Raul Irarrázabal, Andrés Tagle, Francisco Correa y Andrés Illanes.

Libertad y Desarrollo

I. INTRODUCCION

Otro de los retos con que se enfrentará Chile en este nuevo milenio, dice relación en medida importante con el tema del urbanismo, el desarrollo de las ciudades y también del campo; los crecientes requerimientos en infraestructura y transportes; la erradicación de la pobreza y su relación con el acceso a la vivienda social, junto con la movilidad habitacional; y la localización y dotación de los equipamientos que generan impacto urbano.

Chile ha crecido económicamente en los últimos 15 años a tasas altas y sostenidas, lo que ha permitido que sus índices económicos se hayan duplicado. En el mismo período, el sector construcción se ha quintuplicado.

Sin embargo, ni los servicios públicos ni la ciudad han estado preparados para atender este crecimiento.

Para emprender con éxito la tarea de solucionar estos problemas, se requiere armonizar la iniciativa y creatividad de los particulares con la acción reguladora y subsidiaria del Estado. El desafío es posible, pero requiere de grandes cambios, ya que el Estado y las regulaciones en materia urbana no se han modernizado en este ámbito. Existe además un gran vacío respecto de la autoridad de las grandes ciudades, como Santiago, Valparaíso, Concepción y Temuco, lo cual genera problemas entre los municipios, quienes no quieren en su comuna la construcción de aeropuertos, vertederos o de cualquier otra obra que cause efectos negativos en los vecinos.

Para tales efectos, es necesario explicitar políticas y metas claras de gobierno, tendientes a solucionar los aspectos mencionados. A continuación, se realiza un diagnóstico y se plantean algunas proposiciones en materia de urbanismo y posteriomente en materia de vivienda social.

Libertad y Desarrollo

II. URBANISMO

1. DIAGNOSTICO

Nuestras ciudades se han transformado en lugares poco gratos para vivir. Nadie tiene duda sobre el desorden generalizado de ellas, el cual tiene un elevado costo para el país.

La congestión vehicular, la contaminación atmosférica, de aguas y de ruidos, la hiperconcentración de actividades en Santiago, los elevados tiempos de traslado y la escasez de infraestructura vial, el desorden en la defini-

ción de los usos de suelo y condiciones urbanísticas a nivel de barrio y la poca permeabilidad social entre los distintos barrios o sectores, están afectando y disminuyendo nuestra calidad de vida y en consecuencia nuestras relaciones familiares y laborales.

Los instrumentos jurídicos para orientar el crecimiento de las ciudades y planificar las eventuales soluciones para los problemas planteados anteriormente son los planes reguladores, hoy llamados instrumentos de planificación territorial. No obstante, en vez de colaborar en la solución de los problemas los han agravado.

En efecto, por contradicciones y superposiciones en nuestra legislación, los planes reguladores en estudio, en la mayor parte de las comunas del país, no se han podido aprobar ni actualizar.

Por otra parte, no existe una definición clara respecto del ámbito de competencia que tienen los distintos niveles de planificación territorial. Por ejemplo, los planes intercomunales, en vez de centrarse en los aspectos estructuradores que relacionan a dos o más comunas o al conjunto de comunas que conforman la ciudad, se inmiscuyen en materias propias de los planes comunales.

Respecto del procedimiento de aprobación, también hay problemas. Por ejemplo, ni siquiera se sabe jurídicamente si las aprobaciones ambientales son previas o posteriores a la aprobación del concejo municipal, o en qué circunstancias se debe volver a exponer al público las enmiendas introducidas en su proceso de aprobación, ni cuál es el alcance jurídico de la atribución para aprobarlos por parte del aludido concejo en virtud de la función privativa que le otorga el artículo 3ª de su Ley Orgánica Constitucional. Tampoco se sabe si la SEREMI de Vivienda o el Consejo del Gobierno Regional pueden o no hacer indicaciones al Plan aprobado por el concejo municipal.

En tal estado de incertidumbre jurídica no existe una definición de los ámbitos de competencia ni un procedimiento claro para aprobarlos y por eso los planes reguladores en actual tramitación están paralizados.

A la situación anterior, se suma otro aspecto institucional que trastorna los mejores propósitos de planificación para solucionar problemas estructurales de nuestras ciudades: la separación en ministerios distintos de temas inseparables, como lo son la planificación territorial, la infraestructura, la vialidad, las viviendas y el transporte. Todos ellos se dividen en distintas secretarías de Estado: Vivienda y Urbanismo y Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones. Esas funciones deben racionalizarse, para coordinar y armonizar efectivamente su accionar. Un paso en esta di-

Libertad y Desarrollo

rección es la actual nominación de un biministro para el área de obras públicas y transporte.

También atenta a la solución de los problemas anteriores, la excesiva centralización de las atribuciones. El hecho de concentrar algunas de estas en el nivel regional no es suficiente, puesto que la mayor parte de los temas tienen que ver con problemas provinciales y comunales.

Por otra parte, la importancia e influencia de los organismos y servicios públicos a nivel central, y la excesiva concentración del aparato productivo en Santiago, hacen impensable lograr aminorar su crecimiento y menos aún, lograr una mejor distribución en el resto del territorio nacional, especialmente, en apoyo al desarrollo de las ciudades intermedias (Valparaíso, Concepción y Temuco) o a la creación de nuevas ciudades.

El tema del urbanismo no puede divorciarse de los problemas de acceso a la vivienda de la familias de escasos recursos. No es razonable que como consecuencia de establecer un conjunto de restricciones en los planes reguladores provoquemos artificialmente un alza en los costos del suelo, que dejen sin posibilidad de acceder a las familias más pobres a una vivienda o que incentiven disminuciones en la calidad de las soluciones que entrega el Estado, al punto de tornarlas indignas o inhabitables.

Finalmente, debe tenerse presente que dentro de la escala comunal, existe otra más pequeña que incide directamente en las relaciones vecinales y del hogar, cual es el concepto de «barrio», que ha tendido a desaparecer con el tiempo.

El barrio, especialmente el de carácter residencial, constituye una escala intermedia entre el hogar y la comuna, en la cual importa la seguridad de las personas, la tranquilidad y el sentido de pertenencia. El sentido de barrio hace que los vecinos pertenezcan a un lugar con el cual se identifican y en el que pueden influir en su devenir y desarrollo. El barrio es una equilibrada mezcla de «tradición» con «nuevos desafíos» elementos indispensables para lograr una mejor calidad de vida. El barrio no es sólo una unidad territorial o vecindad, sino una identidad de espíritu y un modo de convivencia.

No se trata de volver al esquema tradicional, puesto que la vida moderna lo hace casi imposible, pero es preciso conjugarlo con la modernidad sin renunciar a sus características esenciales.

Otros problemas que presentan las ciudades son la falta de vertederos para depositar los residuos sólidos; la muerte de algunas ciudades por falta de desarrollo industrial o comercial y el despoblamiento de zonas fronterizas interiores.

Libertad y Desarrollo

En la actualidad, los principales vertederos de Santiago están en crisis: Lepanto, Cerros de Renca y Til-Til han visto copada su capacidad. Asimismo en regiones el problema no es menos importante: se solicita solución para un vertedero en Puyehue, se teme un colapso de los vertederos en la VIII Región, además de que 36 de las 52 comunas no cuentan con medios para instalar rellenos sanitarios. En Chillán se puso fin al vertedero de San Carlos y desde 1994 se recomendó clausurar el vertedero en Isla de Pascua, no obstante lo cual 6 años después todavía sigue funcionando.

En esta materia, las autoridades no han dado señales claras y han prometido reiteradamente nuevos vertederos para la Región Metropolitana, sin haber concretado ninguna propuesta. En septiembre de 1998 propusieron 6 vertederos nuevos en la RM. Sin embargo, en noviembre de ese mismo año se hablaba de 3 nuevos vertederos para Santiago. Posteriormente, han señalado que la RM tendrá 8 vertederos. Por su parte, la encuesta Adimark (20/3/99) confirmó la negativa percepción respecto de los vertederos. Frente a un plan de construir uno en su comuna de residencia, el 62,4% se manifestó por el rechazo (21,1%) o fuerte rechazo (40,2%).

El otro problema que aqueja a parte del país es la muerte de algunas ciudades, por falta de desarrollo industrial y comercial: Tal Tal tiene banderas negras y un 30% de cesantía al igual que Chañaral y Petorca. La Isla Juan Fernández aún no tiene luz eléctrica. Talcahuano se ha convertido en un pozo negro por la contaminación. Porvenir está en crisis laboral, ya que ENAP cerrará en los próximos 6 años por agotamiento de reservas, etc.

Finalmente, existen más de 29 zonas en el país donde cuesta hacer soberanía, debido a la ausencia de vías de comunicación y a la influencia económica y cultural extranjeras. Son las llamadas «fronteras interiores»: General Lagos, Camarones, Cordón Pre Altiplánico, Cochamó, Islas Guaitecas, la Cordillera Patagónica Insular y otros. Se requiere integrar estas zonas al resto de territorio nacional e incorporarlas en el desarrollo del país.

Libertad y Desarrollo

2. POLITICAS

Dentro de las políticas que se deben considerar para solucionar los problemas mencionados en materia de urbanismo se encuentran:

2.1. Principio de correspondencia fiscal

De acuerdo con este principio se debe potenciar la relación directa

entre los beneficios generados por el gobierno local y los individuos beneficiados. Este principio implica que cada habitante debe percibir los verdaderos costos y beneficios de su localización. Ello permite una asignación eficiente de los individuos en las distintas localidades. No cumplir con este principio genera subsidios cruzados que incentivan la migración de individuos de una localidad a otra.

2.2. Los impuestos locales deben financiar costos locales

A pesar de que en Chile no existen los impuestos de afectación, es decir todos los recursos recaudados por vía tributaria ingresan a las arcas fiscales y posteriormente se asignan mediante la ley de presupuesto de cada año, es importante que la ciudadanía perciba que existe una correlación entre los impuestos locales y el financiamiento de costos locales. En la actualidad algunos impuestos locales, como el permiso de circulación, financian otros gastos, como el gasto de los pensionados. Ello introduce confusión y distorsiona la verdadera naturaleza de estos impuestos.

2.3. El Estado no debe distorsionar la localización de la población mediante políticas públicas

Es muy importante que el Estado no distorsione la localización de los habitantes en las distintas ciudades mediante la aplicación de políticas públicas. Por este motivo, la asignación y distribución de subsidios y recursos debe ser sobre la base de las necesidades reales de la gente, según su propia distribución.

2.4. Incorporar a la ciudadanía dentro de las decisiones locales

La participación ciudadana es muy importante si el objetivo es fomentar el desarrollo de las distintas ciudades y localidades. La gente debe tener espacios para comunicar sus inquietudes y necesidades, de tal manera que las autoridades locales puedan atender a esas necesidades. A su vez, es fundamental que la ciudadanía actúe como agente evaluador de las metas y propuestas de acción de las autoridades comunales.

2.5. Incentivar competencia entre municipios, ciudades y regiones

Una manera de promover el desarrollo de las distintas localidades es

Libertad y Desarrollo

mediante la competencia entre ellas. Ello permite que cada localidad se especialice y explote sus ventajas competitivas.

2.6. Flexibilidad en los instrumentos de planificación territorial

Resulta esencial introducir flexibilidad en los instrumentos de planificación territorial. Ello por cuanto en la actualidad los planes reguladores quedan obsoletos fácilmente debido a que el mercado es impredecible. En este contexto, el Estado debe orientar respecto del desarrollo de las ciudades sólo a través de planos reguladores de carácter general. Estos planos deben contener únicamente las normas básicas que aseguren las condiciones ambientales y de salubridad necesarias y ser consecuentes con las tendencias del mercado. A su vez, la aplicación de reglas rígidas como el establecimiento de un límite urbano, distorsiona la asignación de recursos, generando escasez aparente y alzas en los precios del suelo.

3. ACCIONES

3.1. Simplificar y reestructurar la institucionalidad del Estado

Se propone reorganizar y fundir los Ministerios de Obras Públicas y la Subsecretaría de Transportes y Vivienda y Urbanismo, en dos ministerios, uno responsable del urbanismo y transporte y otro encargado de los problemas de vivienda e infraestructura.

3.2. Ordenar las bases legales en materia urbana

Se requiere ordenar y modernizar las bases legales en materia urbana. Para ello se propone dictar un Código de los Asentamientos Humanos, donde, reuniendo las diversas materias que en la actualidad existen en variados cuerpos normativos incoherentes y dispersos, se resuelva el tema del urbanismo y la planificación territorial. Esto implica ordenar los niveles e instrumentos de planificación territorial, para definir ámbitos de competencia de dichos niveles; resolver un procedimiento más ágil, y descentralizar sus aprobaciones, en los niveles que corresponda. Al respecto, se deberá definir un:

- Plan Nacional que equilibre las regiones de Chile Continental, y que

Libertad y Desarrollo

considere al Chile Antártico y Oceánico.
- Planes Regionales indicativos.
- Planes Intercomunales que regulen los aspectos estructuradores de dos o más comunas, sin entrar a inmiscuirse en el ámbito comunal.
- Planes Comunales que regulen el detalle de los usos de suelo y condiciones de edificación de toda la comuna.
- Uso de «Seccionales» que permitan adaptarse a los continuos cambios que genera la dinámica económica y social del país en general y de las comunas en particular, con sus barrios y unidades vecinales.

Tal esfuerzo normativo requiere ser actualizado cada cierto período sobre la base de un procedimiento ágil y mucho más rápido que el actual.

3.3. Ordenar las bases de la legislación sobre construcciones

Se requiere ordenar las bases de la legislación sobre construcciones, para lo cual se propone dictar un «Código de la Construcción» indispensable dado los rápidos avances tecnológicos de los elementos y métodos de construcción.

3.4. Desconcentrar Santiago y fortalecer el desarrollo de regiones

Una manera de desconcentrar Santiago es fortaleciendo el desarrollo de las regiones, incentivando a cada región para que desarrolle su propio plan de mercadotecnia. Asimismo, se requiere buscar una solución para las ciudades muertas, lo cual debiera estudiarse considerando la opinión de los afectados, por ejemplo, mediante consulta popular.

Otra manera es corrigiendo la asignación de recursos que se realiza mediante políticas públicas, como la política habitacional. Tal como se señala a continuación, ella está mal enfocada, no llega a los sectores indigentes, que muchas veces se encuentran en regiones.

3.5. Descongestionar Santiago, mediante alternativas de transporte público de pasajeros

Las políticas urbanas se deben considerar de manera integrada con las políticas de transporte. En efecto, una ciudad requiere que sus habitantes puedan trasladarse de manera eficiente. En este sentido, se debe incentivar el cambio de modo de transporte del automóvil privado al transporte públi-

Libertad y Desarrollo

co, lo que será posible sólo si se entrega una alternativa de igual calidad y seguridad. Por tal motivo se debe priorizar la construcción de trenes suburbanos, metros y otros medios de transporte no contaminantes que consideren tecnología intermedia, para conectar distintos puntos de la ciudad y así disminuir los tiempos de traslado. Esto permitiría contar con un servicio de transporte público alternativo al transporte privado y mejoraría la calidad de vida de todos los habitantes de la ciudad.

Para lograr el mejor desarrollo de lo anterior es preciso continuar incentivando el mecanismo de concesiones de obras públicas, extendiéndolo a la infraestructura vial urbana y de transporte. Sin embargo, debe existir especial cuidado de que cada localidad internalice los mayores costos que ello involucra, de tal manera que no se produzcan subsidios cruzados entre regiones.

3.6. Premiar la iniciativa privada

El problema del desorden urbano es especialmente grave en ciudades como Concepción, Valparaíso y Temuco que en la actualidad presentan problemas en su calidad de vida como consecuencia del déficit de transporte e infraestructura. Para solucionar estos problemas se deben buscar soluciones ingeniosas, nuevas y de bajo costo. Por ello, aplicando el programa de concesiones al transporte urbano, el gobierno debiera premiar a los privados que presenten proyectos que mejoren el desarrollo urbano y el transporte en regiones.

Por otra parte, es el Estado quien debiera preocuparse cada día más especialmente de la pavimentación de la vialidad secundaria intercomunal y comunal en regiones, la que ha generado problemas y accidentes de tránsito por encontrarse en mal estado.

Libertad y Desarrollo

3.7. Corregir las distorsiones existentes en materia de impuestos locales

La mayoría de los impuestos locales son impuestos patrimoniales. Es así como el impuesto territorial es un impuesto a los bienes raíces que se aplica sobre el avalúo de ellos.

Asimismo, el permiso de circulación es básicamente un impuesto patrimonial, que grava en mayor medida a los vehículos de mayor valor. Se propone que este impuesto cubra los costos fijos de construcción y mantención de vías no concesionadas.

Por su parte, el impuesto a los combustibles también está distorsionado,

ya que cubre otros ítemes que no dicen relación con la mantención de las calles ni con la mayor o menor contaminación que provocan. Este impuesto debería cumplir dos fines: cubrir los costos variables de construcción y mantención de vías no concesionadas, gravando en mayor medida a aquellos vehículos que provocan un mayor desgaste en la infraestructura vial; y gravar la contaminación generada por los distintos tipos de combustibles, según el nivel de contaminación que ellos provoquen.

Las contribuciones de patentes municipales representan otro impuesto netamente municipal que grava el ejercicio de toda actividad lucrativa (profesión, oficio, industria, comercio, etc.)[1]. El valor por doce meses de la patente es de un monto equivalente entre el dos y medio por mil y el cinco por mil del capital propio de cada contribuyente, monto que en todo caso no puede ser inferior a 1 UTM ni superior a 8.000 UTM[2].

Este límite fue recientemente aumentado de 4.000 a 8.000 UTM. El argumento de las autoridades para incrementarlo se basó en la creencia de que las grandes empresas demandan un mayor número de servicios municipales que las empresas de menor tamaño y demandan servicios en más de una comuna.

Este argumento no es correcto, por cuanto no se ha demostrado que las demandas por servicios municipales están asociadas al tamaño de las empresas. Los servicios municipales debieran tener un mismo costo independientemente de quién es el usuario beneficiado (si es una empresa grande o una pequeña).

Además existe otra distorsión: dado que es el municipio el que elige la tasa a aplicar (entre un rango de 2,5 y 5 por mil), aquellos que cuentan con menores recursos se verán incentivados a aplicar una tasa mayor, con lo cual se desincentiva la localización de las actividades comerciales, perjudicando a aquellas comunas de menores recursos.

En términos generales, todos los impuestos municipales, incluidas las patentes comerciales, deberían tratar de respetar el principio de correspondencia fiscal: que el monto de los cobros está asociado a los servicios otorgados.

3.8. Establecer el sistema de permisos de emisión transables para disminuir la contaminación por parte de las fuentes fijas

Además de requerirse la pavimentación de la totalidad de las vías urbanas para disminuir la contaminación, se debe fomentar la adquisición de tecnología menos contaminante por parte de las fuentes fijas, lo cual se

Libertad y Desarrollo

logra mediante el sistema de permisos de emisión transables. Este sistema ha demostrado ser eficaz en disminuir la contaminación en otras partes del mundo.

3.9. Eliminar el concepto de límite urbano

La existencia del límite urbano genera distorsiones en la asignación de recursos: es así como se produce una escasez aparente que se traduce en un alza en el precio del suelo, en el precio de las viviendas sociales y distorsiona la localización de la política habitacional.

El Estado debiera eliminar las trabas en este aspecto y dejar libre el límite urbano. Sólo debiera establecer las obras de urbanización de terreno mínimas que se deben llevar a cabo para urbanizar los terrenos. Claramente, la responsabilidad de llevar a cabo dichas obras es del sector privado.

3.10. Crear nuevas áreas verdes y mejorar el alumbrado público

Uno de los aspectos urbanos que más contribuye a la mejor calidad de vida lo constituyen las áreas verdes, no sólo por su incidencia en el tema ambiental, sino que, además, por su función estética y de esparcimiento.

Es preciso revitalizar el paseo en las plazas, la mantención de ellas y de parques por parte del sector privado y crear áreas verdes extensas en los nuevos proyectos inmobiliarios a cambio de incentivos en los coeficientes de constructibilidad o de uso del suelo. Por otra parte, se requiere instalar alumbrado en las calles donde no lo hay y reparar, mantener y remodelar las actuales instalaciones. Esta política es clave para disminuir la delincuencia en las principales ciudades del país.

3.11. Limpiar las ciudades

El agrado de vivir requiere un ambiente libre de contaminación y basuras en el espacio público.

Es necesario implementar nuevas tecnologías, menos contaminantes, en los vertederos. Es preciso encontrar nuevos vertederos y solucionar el problema de disposición de residuos, tema actualmente colapsado. Para ello debiera establecerse una compensación para los municipios que se vean afectados. Por otra parte, debieran subir las multas y sanciones por votar basuras en lugares indebidos.

Libertad y Desarrollo

3.12. Integrar las fronteras interiores

Finalmente, un problema que requiere una urgente solución es la integración y desarrollo de las zonas del territorio nacional identificadas como «fronteras interiores». Es preciso identificarlas y estudiar las políticas que se podrían aplicar en ellas para dotarlas de mayor y mejor comunicación con el resto del territorio nacional. Este tema no deja de ser preocupante, en primer lugar, por la importancia geopolítica de algunas de estas zonas. En segundo lugar, debemos velar para que no se formen en estas zonas «fronteras al desarrollo», es decir, zonas donde existen trabas que impiden se desarrolle la libre iniciativa y capacidad de las personas. Es rol de las autoridades incentivar el desarrollo económico y social en todos los ámbitos del territorio nacional.

Libertad y Desarrollo

III POLÍTICA HABITACIONAL, VIVIENDA Y EQUIPAMIENTO

1. DIAGNOSTICO

Las bases de la política habitacional actual datan de la década de los ochenta. En ese entonces se optó por implementar una política habitacional destinada a superar el déficit existente, que incentiva y premia el ahorro previo de las familias, e incorpora el otorgamiento de un subsidio a la demanda. Adicionalmente, existía el Programa de Mejoramiento de Barrios, dependiente del Ministerio del Interior. Este programa cumplía el rol de sanear los asentamientos precarios, otorgando casetas sanitarias y a través de la urbanización de los sitios, sin exigir ahorro previo.

A partir de 1990, los Gobiernos de la Concertación optaron por continuar con la política habitacional implementada en el gobierno anterior, creando un programa nuevo de vivienda social: viviendas progresivas I y II etapa y una nueva modalidad de vivienda básica, bajo la forma de subsidio, que otorga mayor poder de elección por parte del usuario respecto de su vivienda.

1.1. Déficit cuantitativo y cualitativo

Respecto del déficit de viviendas, es posible distinguir el denominado déficit cuantitativo y el déficit cualitativo. El primero mide las unidades o el número de viviendas faltantes para que cada familia tenga una casa. En

consecuencia, este tipo de déficit mide el número de familias sin casa o que se encuentran allegadas, compartiendo con otra familia su vivienda. Específicamente, la encuesta CASEN entiende por hogares allegados a aquellos que comparten un sitio o la vivienda de otro hogar (allegamiento externo en sitio o en vivienda); y a las familias o núcleos allegados que comparten una misma vivienda y alimentos y conforman un hogar extenso, con más de un núcleo familiar (allegamiento interno), excluyendo el allegamiento funcional[3].

Por su parte, el déficit cualitativo se refiere a aquellas unidades habitacionales que no cumplen con los estándares mínimos de calidad y saneamiento. De esta manera, el déficit cualitativo mide el número de casas que se encuentran deterioradas y aquellas que no cuentan con las condiciones mínimas de saneamiento.

En el cuadro No. 1 se presentan cifras de déficit hasta 1998[4], según datos de encuestas CASEN. Otros estudios[5] muestran que a diciembre de 1996, la cifra de déficit habitacional cuantitativo era de 760.610 viviendas.

Libertad y Desarrollo

Cuadro N°1
Déficit Habitacionales
(1990-1998)

	1990	1992	1996	1998	%Var í90/í98
Déficit cuantitativo	918.756	844.851	746.190	758.201	-17,5%
Allegados	918.756	844.851	746.190	758.201	-17,5%
Déficit cualitativo	666.194	584.063	503.527	459.857	-31,0%
Hogares en:					
Viv. c/déft material.	290.340	242.603	181.451	176.274	-39,3%
Viv. c/déft saneam.	257.773	241.590	248.836	221.090	-14,3%
Viv. c/ déf. mate y saneam.	118.081	99.870	73.240	62.493	-41,1%

Fuente: MIDEPLAN, División Social, Departamento de Estudios Sociales en base a las encuestas CASEN 1990, 1992 y 1996.

La encuesta CASEN 98 señala que existe un déficit cuantitativo de 758.201 unidades y un déficit cualitativo, de 459.857, es decir, de viviendas con déficit de saneamiento, de materialidad y habitabilidad.

Dados estos datos para eliminar el déficit habitacional cuantitativo, en los próximos 10 años al menos habría que construir 140.000 unidades anuales, cifra que cubre el financiamiento del déficit que se ha venido arrastrando y las necesidades de inversión anuales, por crecimiento vegetativo de la población y por deterioro, las cuales se calculan[6] en 75.000 unidades anuales.

1.2. Programas habitacionales

Existen distintos programas habitacionales ofrecidos por el Estado que incluyen subsidio habitacional. Para postular a este beneficio se considera el nivel de ahorro previo del interesado. Ellos cubren la parte restante del costo total de la vivienda a través de este ahorro previo y de un crédito hipotecario, el cual puede tomarse con el SERVIU o con los bancos privados.

Los programas habitacionales incluyen el otorgamiento de una solución habitacional subsidiada o bien de un subsidio al vendedor de la casa en el momento de la compra. En el período 1974-1989, el MINVU contaba con tres programas de subsidios habitacionales (subsidio general unificado, el cual se llamó de diferentes maneras), subsidio rural y el programa especial de viviendas (PEV)) y uno de vivienda social (vivienda básica). Claramente este último estaba dirigido a sectores de menores recursos y consistía en la entrega de una vivienda básica, considerada la primera etapa para acceder a una vivienda económica. Por otra parte, existía el Programa de Mejoramiento de Barrios, dependiente del Ministerio del Interior. Este programa cumplía el rol de sanear los asentamientos precarios, otorgando casetas sanitarias y urbanizando los sitios.

En los gobiernos de la Concertación se amplían los programas habitacionales, incluyendo el programa de vivienda progresiva 1a y 2a etapa, destinado a los sectores del 1° y 2° quintil de ingresos. Adicionalmente, a partir de 1994 se crea una nueva modalidad para la vivienda básica, bajo la forma de subsidio para permitir la libre elección de la vivienda en el mercado. Finalmente, se aprueba la ley de Leasing Habitacional, quel no ha dado los resultados esperados.

1.3. Problemas de la política habitacional actual

a) Problemas de Focalización

Libertad y Desarrollo

Las evaluaciones realizadas por el gobierno[7] en los últimos años muestran que los programas de vivienda social destinados a los sectores de menores ingresos, como el de vivienda progresiva, no están siendo demandado por la gente, que prefiere optar al programa de viviendas básicas.

Asimismo, de la evaluación del Programa de Subsidio Habitacional Rural[8], se concluye que a pesar de que proporciona el 75% del valor de la vivienda, es inoperante por cuanto el 50% del grupo social que podría beneficiarse con este programa es considerado indigente, por lo que no tiene capacidad de ahorro ni posibilidad para financiar el 25% restante.

Por otra parte, según los datos presentados por PROFIV[9] para la RM, existiría un superávit de viviendas de valor entre 210 UF y 500UF, el cual alcanzaría a 298.300 unidades. Asimismo, el mayor déficit de viviendas se presentaría en viviendas superiores a 500 UF e inferiores a 2.200 UF, alcanzando este a 613.270 unidades. Los sectores indigentes no estarían entrando al sistema. El déficit en viviendas de menos de 210 UF alcanzaría a 4.950 unidades. En consecuencia, en la actualidad no hay un programa de vivienda social adecuado para los sectores indigentes de la población.

Según datos del estudio de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza[10] y del estudio de PROFIV, en 1994 sólo un 14,5% de los programas habitacionales llegaba a los habitantes del 1° quintil de ingresos, y el 60% de las viviendas construidas mediante programas habitacionales llegaba al 4° y 5° quintil. En 1999 la situación habría mejorado, aumentando la focalización hacia los habitantes del 1° quintil de ingresos, ya que un 17,5% de las viviendas construidas se habría destinado a ese sector. Sin embargo, los sectores de mayores ingresos (quintil 4°. y 5°) tendrían una participación de 56,7%.

Cuadro N° 2
Participación en la construcción de vivienda
(según quintil de ingreso de los adquirentes %)

Quintil	1996	1997	1998	1999
1°	14,5%	17,4%	19,7%	17,5%
2°	12,2%	10,5%	15,8%	13,3%
3°	12,8%	10,4%	12,9%	12,2%
4°	32,2%	31,7%	29,5%	31,7%
5°	28,4%	30,0%	22,1%	25,0%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,0%

Fuente: "Propuestas para la Futura Política Social", Fundación para la Superación de la Pobreza. Julio 1999, y "Estrategia para el Desarrollo del Mercado de Viviendas Sociales", PROFIV, 2000.

b) Problema de morosidad

El SERVIU es responsable de otorgar el financiamiento de la demanda para adquirir viviendas por parte de los sectores marginales de la población. En la actualidad existe un grave problema de morosidad en el pago de estos créditos estatales. En 1998, aproximadamente un 67,6% de los deudores eran morosos, lo que equivale a decir que un 17,7% de la deuda total se encuentra en mora. La deuda total a esa fecha alcanzaba a UF 22 millones[11]. Esto se debe a la cultura de «no pago» de los créditos estatales.

c) Mala calidad de la vivienda social

Las lluvias de los últimos años dejaron de manifiesto que la calidad de la urbanización y de las viviendas no es adecuada. No cuentan con colectores de aguas lluvias, ni con el equipamiento necesario. Esto se explica porque, mientras el precio total de la vivienda básica se había mantenido constante hasta 1997, entre 232 UF y 330 UF, el costo de construcción había subido y el precio del suelo o terreno también se había visto incrementado. En consecuencia, si aumentan los costos y el precio se mantiene constante, la variable de ajuste ha sido la calidad de las viviendas. Necesariamente para ofrecer mejores condiciones y ganar la licitación, las empresas sacrificaron la calidad de las viviendas, con los efectos negativos que ello conlleva. En los últimos años se han introducido algunos perfeccionamientos en este sentido, por ejemplo, a través de un aumento en el precio de la vivienda básica, pero se requiere ir más allá, e introducir explícitamente la variable calidad de la vivienda y su entorno dentro de la política habitacional actual y en las normas que la regulan.

d) Falta de movilidad en el mercado secundario de viviendas sociales

Otro problema de la política habitacional actual es la falta de movilidad del mercado secundario de viviendas sociales. No se ha desarrollado un mercado secundario dinámico para la compra y venta de las viviendas sociales.

A pesar que desde hace aproximadamente un año se está implementando el programa de movilidad habitacional, dado que está permitido enajenar las viviendas sociales adquiridas mediante el subsidio habitacional, no se ha logrado el impacto esperado. En efecto, luego de transcurridos 5 años, desde la fecha de inscripción de la vivienda en el Conservador de Bienes

Libertad y Desarrollo

Raíces, es posible enajenar la vivienda adquirida mediante el subsidio. Asimismo, durante los 5 años sólo es posible enajenar la vivienda bajo la condición que el propietario adquiera otra vivienda económica y restituya el valor del subsidio.

A pesar de que existe esta posibilidad, en la actualidad, aunque una familia quiera vender su vivienda social para comprar una mejor, no hay suficiente demanda por la vivienda social usada. Una posible causa de ello podría ser el subsidio implícito que obtiene el demandante, el cual sería mayor por viviendas básicas nuevas (dada la alta tasa de morosidad) que por viviendas sociales usadas. Otra razón podría ser la falta de información sobre la norma y sobre el programa de movilidad habitacional.

Este problema se agrava, porque las familias no pueden ampliar sus viviendas, dado que la mayor parte son de tipo departamento, y en consecuencia, ni siquiera pueden mejorar su calidad de vida en torno a la misma casa que adquirieron.

e) Elevado costo del suelo urbano

La política de limitar la expansión urbana de las ciudades, específicamente de Santiago, ha generado aumentos artificiales del precio del suelo. Esto ha encarecido la construcción, generando viviendas de menor calidad y ha hecho imposible la construcción de viviendas sociales en lugares cercanos a donde la gente desarrolla su actividad laboral.

2. POLITICAS

Para solucionar los problemas mencionados se requiere considerar las siguientes políticas:

2.1. Igualdad de oportunidades para acceder a una vivienda

La vivienda es un bien básico para la población. Lamentablemente, existe una gran cantidad de personas de escasos recursos que no puede optar a una vivienda por medios propios y viven allegados, muchas veces en condiciones indignas. Por este motivo, cabe un rol subsidiario del Estado, quien debe otorgar las condiciones para que la gente de escasos recursos pueda optar a una vivienda digna, que satisfaga sus condiciones de salubridad, abrigo y privacidad.

Libertad y Desarrollo

Bajo estas condiciones, la manera más eficiente y óptima desde un punto de vista económico de realizarlo es mediante la entrega de un subsidio por parte del Estado a estas personas, es decir, a la demanda, ya que son ellos quienes conocen mejor sus necesidades. El Estado subsidiará solamente a quienes no tengan los medios económicos suficientes para habitar una vivienda que satisfaga sus necesidades mínimas. El subsidio podrá dirigirse a financiar adquisición de viviendas nuevas o usadas en sectores urbanos y rurales. Existirá también un subsidio dirigido a renovación y mejoramiento de vivienda usadas. El subsidio cubrirá sólo una parte de la vivienda para aquellas personas que tienen capacidad de pago. Para los habitantes indigentes, el Estado cubrirá la totalidad del costo de la vivienda.

2.2. Premiar el esfuerzo individual

A pesar de que en estos casos se justifica una ayuda del Estado, es importantísimo que se incentive y se premie el esfuerzo individual. Ello se logra dando prioridad en la asignación a quienes son capaces de juntar un ahorro previo.

2.3. Dotar de capacidad de elección y movilidad a los beneficiarios

Es importante que la política habitacional permita la libre elección por parte de los beneficiarios del tipo de vivienda a la que pueden acceder y de la localización de dicha vivienda. Esto incentiva la correcta asignación del recurso, ya que los beneficiarios son quienes mejor conocen sus necesidades. La vivienda social debe constituir un patrimonio real, en consecuencia debe permitirse su enajenación y libre transferencia, con los resguardos que amerita el hecho de que existe un subsidio otorgado por el Estado y un préstamo, en la mayoría de los casos.

2.4. Rol subsidiario del Estado

El rol del Estado en esta materia es un rol subsidiario, es decir, debe participar en aquellas actividades que los privados no pueden realizar por sí solos y le corresponde, por otra parte, otorgar los espacios y las reglas del juego para que el sector privado participe en todos los sectores y actividades en que debe hacerlo.

Bajo este marco de acción, es importante que el Estado conserve el rol que tiene en la actualidad de asignar los subsidios.

Libertad y Desarrollo

Por otra parte, el crédito para la adquisición de viviendas se regirá de acuerdo a las normas generales del mercado de capitales, en tanto el sector privado continuará construyendo las viviendas sociales. En caso de que sean viviendas encargadas por el SERVIU, ello se asignará previa licitación pública.

2.5. Igualdad de oportunidades para los habitantes rurales

Todos los habitantes del país debieran tener igualdad de oportunidades para acceder a una vivienda. En este sentido, el Estado continuará apoyando a los habitantes de zonas rurales para que puedan optar, previo ahorro, a un programa de política habitacional.

2.6. La construcción de viviendas debe continuar siendo libre

Ello permite que se adapten a las distintas realidades en cuanto a diseño, modalidad constructiva, materiales, etc., respondiendo a las características de las distintas regiones del país y adaptando su costo y calidad a la realidad regional y a la capacidad de pago de los demandantes. El Estado debe limitarse a dictar normas mínimas que garanticen condiciones esenciales de salubridad, calidad y seguridad habitacional.

Libertad y Desarrollo

3. ACCIONES

3.1. Focalizar la política habitacional hacia los sectores marginales

Se necesita hacer un esfuerzo por focalizar mejor la política de vivienda social hacia los sectores de marginalidad habitacional. Para ello, en primer lugar, deben buscarse soluciones especialmente diseñadas y adaptadas a la realidad del lugar donde viven, con activa participación del municipio y recursos de fondos concursables. En segundo lugar, se debe apoyar a los indigentes, disminuyendo la exigencia de ahorro previo en aquellos programas habitacionales focalizados hacia el primer quintil de ingresos y otorgando un subsidio mayor por parte del Estado, junto con garantías estatales a los créditos.

3.2. Reestructurar los otros programas de vivienda social

Además, se requiere reestructurar los programa de vivienda con sub-

sidio estatal (básicas, unificado, rural etc.), con el fin de focalizar la vivienda social hacia los sectores donde efectivamente se presenta un déficit habitacional, específicamente hacia los sectores indigentes. En tanto en la actualidad hay déficit de viviendas de más de 500 UF e inferiores a 1000 UF, se debe continuar otorgando un subsidio habitacional para estos sectores medio-bajos que sea decreciente con el valor de la vivienda.

3.3. Fomentar movilidad habitacional y desarrollo de mercado secundario

Se debe continuar impulsando el desarrollo de un mercado secundario de vivienda social, fomentando el programa de movilidad habitacional, de forma que las familias que vayan progresando económicamente, puedan enajenar sus viviendas con subsidio y adquirir otra mejor (de mayor tamaño o mejor emplazamiento).

3.4. Dar nuevos incentivos para la adquisición de viviendas sociales usadas

Para disminuir el superávit existente en los tramos de viviendas de 210 UF a 500 UF debieran otorgarse incentivos (por ejemplo un mayor subsidio) a aquellas familias que optan por primera vez a un programa de vivienda social, si acceden a una vivienda social usada.

3.5. Seguro por desempleo

Se podría dar la opción de acceder a un seguro por desempleo que cubra durante 6 meses el dividendo hipotecario, mediante el pago de una prima que se cancele junto con el dividendo.

3.6. Mejorar la calidad de las viviendas sociales

Es necesario implementar medidas que mejoren el estándar de calidad de las viviendas básicas, a fin de que permitan a una familia vivir dignamente.

3.7. Estudiar y evaluar el programa de viviendas progresivas

Respecto de los programas destinados a la marginalidad habitacional, como el programa de «viviendas progresivas», se requiere un mayor estudio, ya que en especial, este programa no está dando los resultados esperados. Por una parte, no llega a los sectores indigentes, quienes no tienen

Libertad y Desarrollo

posibilidad de juntar un ahorro previo, mientras por otra, quienes alcanzan a cumplir con el requisito del ahorro previo, no optan por este programa por considerar que las soluciones habitacionales son de mala calidad y prefieren optar al programa de viviendas básicas. En consecuencia, se requiere un programa especialmente diseñado para el primer quintil de ingresos.

3.8. Disminuir el déficit cualitativo

Por otra parte, se podría estudiar la creación de una nueva modalidad de subsidio habitacional para la ampliación, reconstrucción y mejoramiento sanitario y de materialidad de viviendas existentes, con lo cual se avanzaría en la reducción del déficit cualitativo.

3.9. Dotar de libertad de elección a los postulantes

Por otra parte, respecto de las viviendas básicas, debiera otorgarse plena libertad de elección de su ubicación geográfica por parte del beneficiario.

3.10. Evaluar el sistema de leasing habitacional

Debiera avanzarse en la evaluación del sistema de leasing habitacional que hasta la fecha no ha operado.

3.11. Solucionar el problema de morosidad del SERVIU

Asimismo, se debieran aplicar medidas que disminuyan el nivel de endeudamiento y de morosidad existente en materia de subsidio habitacional otorgado por SERVIU que actualmente alcanza a 67,6%. Podría avanzarse en traspasar la función de cobro de los dividendos hipotecarios al sector privado.

3.12. Incrementar las áreas verdes y el equipamiento comunal

En materia de equipamiento y áreas verdes, debiera hacerse un esfuerzo por incrementar las áreas verdes, plazas y el equipamiento deportivo, de seguridad y comunitario en las nuevas urbanizaciones. Este debiera ser un rol de los municipios con recursos concursables.

3.13. Dotar de recursos a los municipios para el desarrollo y mejoramiento

Libertad y Desarrollo

de la infraestructura vial y de aguas lluvias

En este mismo sentido es preciso dotar de recursos públicos a los municipios para desarrollar y mantener la infraestructura vial y de aguas lluvias que se requiera. Estos recursos públicos debieran repartirse de manera proporcional a los subsidios habitacionales otorgados en cada comuna.

NOTAS DE REFERENCIA

1. Sólo quedan exentas del pago de esta patente municipal, las personas jurídicas sin fines de lucro que realicen acciones de beneficencia, de culto religioso, culturales, de ayuda mutua de asociados, artísticas o deportivas no profesionales y de promoción de intereses comunitarios.

2. Modificaciones introducidas a las leyes de Rentas Municipales, Impuesto Territorial y Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, por la Ley 19.388 del 30 de mayo 1995 y por la ley N°19.704 del 28 de diciembre de 2000.

3. Se entiende por allegamiento funcional los núcleos familiares cuyos ingresos son insuficientes para vivir en forma autónoma, por lo que dependen económicamente del núcleo principal o receptor del hogar, que es el jefe del hogar.

4. Cabe señalar que en 1997 se produce un problema con la calidad de las viviendas sociales a raíz de las lluvias registradas. En consecuencia este efecto no está considerado en estas cifras.

5. Véase Capítulo 4, «Fundamentos de las Propuesta en Vivienda», en el documento «Propuestas para la Futura Política Social», de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza.

6. Véase Capítulo 4, «Fundamentos de las Propuesta en Vivienda», en el documento «Propuestas para la Futura Política Social», de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza.

7. Véase Informe Final de Evaluación del «Programa de Viviendas Progresivas SERVIU (PVP)» del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Panel de Evaluación: Claudia Serrano, Sylvia Felsenhardt y Sergio Wilson. Agosto 1998.

8. Véase Informe Final de Evaluación del «Programa de Subsidios Rurales y de Colonización (SRC)», Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. Panel de Evaluación: Antonio Yachán, Juan C. Campos y Ricardo Moya.

Libertad y Desarrollo

9. Véase «Estrategia para el Desarrollo del Mercado de Viviendas Sociales», PROFIV, 2000.

10. Véase «Propuestas para la Futura Política Social», Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, Julio 1999.

11. Fuente: «Estrategia para el Desarrollo del Mercado de Viviendas Sociales», PROFIV, 2000.

BIBLIOGRAFIA

Casen 1998.

«Estrategia para el Desarrollo del Mercado de Viviendas Sociales», PROFIV, 2000.

«Fundamentos de las Propuestas en Vivienda», Capítulo 4 del documento «Propuestas para la Futura Política Social», de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza.

Informe Final de Evaluación del «Programa de Viviendas Progresivas SERVIU (PVP)» del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Panel de Evaluación: Claudia Serrano, Sylvia Felsenhardt y Sergio Wilson. Agosto 1998.

Informe Final de Evaluación del «Programa de Subsidios Rurales y de Colonización (SRC)» Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. Panel de Evaluación: Antonio Yachán, Juan C. Campos y Ricardo Moya.

Ley 19.388 del 30 de mayo 1995.

Ley 19.704 del 28 de diciembre de 2000.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

ERRADICAR LA POBREZA: UNA TAREA DE TODOS

Autora:
Rosa Camhi P.*

Libertad y Desarrollo

* Ingeniero Comercial, Investigadora de Libertad y Desarrollo.
La autora agradece la colaboración de Harald Beyer, Ignacio Irarrázaval, María Cecilia Milecic y Rodrigo Ubilla.

Libertad y Desarrollo

I. DIAGNOSTICO

1. INTRODUCCION

El proceso de crecimiento y desarrollo experimentado por nuestro país ha ido ocasionando cambios en las aspiraciones, percepciones y en los patrones de consumo de la población y pese a que se pueden constatar menores niveles de pobreza y mayor bienestar económico en general, existen grupos de personas que no logran incorporarse a ese bienestar y que por diversas razones, no necesariamente ligadas al proceso modernizador, se van quedando atrás.

Se argumenta, asimismo, que el proceso de crecimiento ha generado desigualdades, aumentando la distancia entre ricos y pobres, y que estos últimos se ven enfrentados a una competencia desigual. Ello plantea dilemas respecto de cuáles son las estrategias más efectivas para superar la pobreza y para lograr una mayor equidad. El siguiente capítulo pretende, a la luz de la evidencia empírica disponible, conocer la magnitud del problema, sus posibles causas y plantear propuestas depolíticas para hacer más efectiva la lucha contra este flagelo.

Libertad y Desarrollo

2. MAGNITUD Y EVOLUCION DE LA POBREZA

En una sociedad como la nuestra, hay muchas formas de pobreza derivadas del aislamiento, del abandono, la droga, la desintegración familiar y la falta de recursos. En este último tipo de pobreza, a su vez, se podrían definir dos categorías, que dicen relación con los niveles de capital humano alcanzado por la población afectada. En primer lugar, la denominada pobreza relativa que se relaciona principalmente con el ingreso de las personas. Este tipo de pobreza incluye a un grupo de personas que poseen niveles aceptables de capital humano; sin embargo, no obtienen los ingresos suficientes para satisfacer las necesidades a que aspiran. Esta pobreza va evolucionando en el tiempo, pues en la medida que el país se desarrolla van cambiando también los patrones que se consideran aceptables.

El segundo tipo de pobreza es la pobreza extrema o pobreza dura. Ella afecta a quienes, además de no obtener ingresos suficientes, presentan restricciones importantes en sus niveles de capital humano que les impiden superar su condición de pobreza en tanto el país va desarrollándose. Esta diferenciación de las formas de pobreza es importante de considerar al

momento de definir las políticas para hacerle frente. Así, la pobreza relativa depende principalmente del desarrollo económico que pueda alcanzar un país. El desarrollo genera oportunidades de empleo y mejoramiento de los ingresos, permitiendo a las personas que poseen un cierto nivel de capital humano el poder incorporarse a este proceso. La pobreza dura es mucho más difícil de erradicar: está condicionada a diversos factores que no necesariamente derivan del mayor o menor ritmo que pueda alcanzar la actividad económica del país y quienes la sufren dependen en gran medida de la intervención del Estado a través de políticas y programas sociales.

2.1. Evolución de la pobreza en el país

La pobreza en Chile se ha reducido a través del tiempo. La información siguiente se refiere a la evolución de la pobreza según la medición utilizada en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) que toma como variable principal los ingresos del grupo familiar y los compara con una línea de pobreza definida a partir del costo de una canasta básica que considera necesidades alimentarias y no alimentarias. Quienes caen bajo esa línea se definen en situación de pobreza y dentro de ellos quienes están afectados por una situación de pobreza más dura se definen como indigentes. La línea de pobreza es cercana al doble de la línea de indigencia. [1]

Cuadro N° 1
Evolución de la Pobreza e Indigencia
(No. de personas y porcentajes sobre la población total)

Año	Indigentes	(%)	Pobres	(%)
1987	2.125.000	17,4	5.501.000	45,1
1990	1.659.301	12,9	4.965.604	38,6
1992	1.169.267	8,8	4.331.701	32,6
1994	1.036.163	7,6	3.780.038	27,5
1996	813.766	5,8	3.288.271	23,2
1998	820.000	5,6	3.160.100	21,7

Fuente: MIDEPLAN, Encuestas CASEN

Como se muestra en el Cuadro N° 1 desde 1987, año en que se cuenta con información comparable extraída a partir de la encuesta CASEN, la población en situación de pobreza disminuye desde un 45% del total nacional a un 21,7% en 1998. Por su parte, la población en situación de indigencia o de pobreza más crítica se reduce desde un 17,4% a un 5,6%. En la actualidad, los pobres alcanzan a cerca de 3,1 millones de personas y los indigentes a 820.000.

La reducción de la pobreza no ha sido pareja en todas las áreas del país. Si se considera este mismo indicador, según se trate de área urbana o rural, se constata que la pobreza se reduce más lentamente en el sector rural y que su incidencia es mayor en esas áreas.

Es así que en 1998, la pobreza alcanzó a un 20,7% de la población en el sector urbano y a un 27,6% en el sector rural y la indigencia a un 5,1% y un 8,7%, respectivamente.

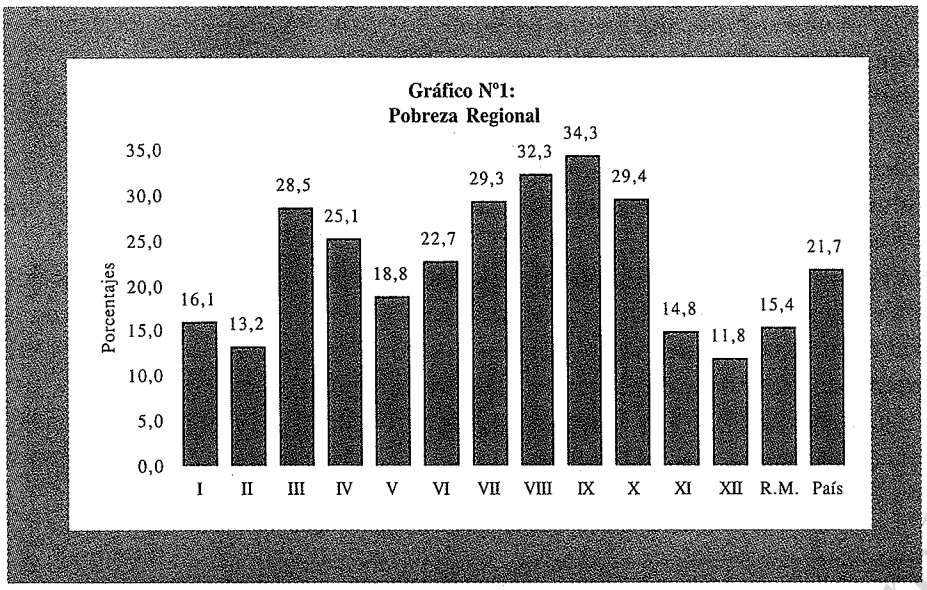
Cuadro N° 2
Evolución de la Pobreza e Indigencia Urbano-Rural
(porcentajes)

	Población	1987	1998
Pobreza	Urbano	43,6	20,7
	Rural	51,5	27,6
Indigencia	Urbano	16,7	5,1
	Rural	20,6	8,7

Por otro lado, la incidencia de la pobreza es distinta en las diferentes regiones del país. Así, en 1998 hay regiones que superan con creces el promedio nacional como la III región (28,5%), la VII (29,3%) la VIII (32,3%), la IX (34,3%) y la X (29,4%). Las regiones con menores porcentajes de pobreza corresponden a la II, XII y Metropolitana. (ver gráfico N°1)

2.2. Indicadores de mejoramiento de condiciones de vida

Otra forma de constatar el mejoramiento de las condiciones de vida de la población es a través del comportamiento de los ingresos.



Específicamente se trata de observar si estos han aumentado en términos reales, si ello ha sucedido para los distintos estratos socioeconómicos de la población, y si esta cuenta con un mayor acceso a bienes de consumo.

a) Mejoramiento de los ingresos reales disponibles

Una medida del aumento de los ingresos reales de la población recibidos como producto de su trabajo puede representarse conociendo la evolución de los ingresos autónomos. Como se puede comprobar en el Cuadro N° 3, elaborado a partir de datos proporcionados por la encuesta CASEN, en el período 1987-1998, los ingresos promedios de los hogares se vieron aumentados en un 69%.

Este porcentaje presenta ciertas variaciones según los distintos quintiles de ingresos, sin que se observe, sin embargo, una alta dispersión entre los distintos estratos socio-económicos. En efecto, se observa en el primer quintil, correspondiente al 20% más pobre de la población un incremento cercano al 66%; el segundo quintil, correspondiente al 20% siguiente, es el que más aumenta en un 77%; y el quinto quintil lo hace en un 67%.

Libertad y Desarrollo

Cuadro Nº 3
Evolución del Ingreso Autónomo del Hogar
(pesos de nov. de 1998)

Quintil	1987	1990	1996	1998	Variac. %
I	52.276	65.674	84.173	86.615	65,7
II	105.253	128.108	174.996	186.545	77,2
III	158.876	194.596	257.482	272.959	71,8
IV	262.629	287.508	420.209	449.003	71,0
V	800.182	909.283	1.249.466	1.338.440	67,2
Prom. país	275.941	317.042	437.284	466.589	69,1

Quintil I corresponde al 20% más pobre de los hogares
Fuente: MIDEPLAN, Encuestas CASEN

b) Equipamiento de los hogares

Otra forma de cuantificar el mejoramiento de las condiciones de vida de los hogares es conocer en qué medida aquellos de menores recursos han tenido acceso a ciertos bienes de consumo. De acuerdo a un estudio reciente, se comprobó que las personas pertenecientes a los estratos de menores recursos aumentaron considerablemente sus posibilidades de acceso dichos bienes, ya que entre los años 1994 y 1998 los hogares casi duplicaron la disponibilidad de televisiones a color, automóviles, agua caliente y equipos de video. (Cuadro Nº 4) [3]

Cuadro Nº 4
Porcentaje de Bienes Disponibles en Hogares de Nivel Socioeconómico Bajo

Tipo de Bienes	1994	1998
TV Color	45 *	87
Agua Caliente	19	33
Refrigerador	46	67
Automóvil	9	15
Equipo Video	14 *	25

* *dato 1991*

Libertad y Desarrollo

3. DISTRIBUCION DEL INGRESO

3.1. Magnitud del problema

La distribución del ingreso se relaciona con la proporción de los ingresos generados en un país que captan los distintos segmentos de esa sociedad. La principal fuente de información sobre la distribución del ingreso la constituyen las encuestas que efectúan regularmente los gobiernos en muestras representativas de hogares ya sea a nivel nacional o regional. De este modo se conoce la información de ingresos de cada hogar, además de otras variables como ocupación, educación, edad y otras características de los miembros de cada hogar. En el Cuadro N°5 se muestra información comparable a nivel nacional, relacionada con la evolución de ingresos monetarios según deciles (grupos que corresponden a segmentos que abarcan el 10% de los hogares) en el período 1987 - 1998. De las cifras se puede constatar que la participación de los distintos deciles dentro del ingreso total no cambia sustancialmente. Así, la participación del 40% más pobre dentro del ingreso total fluctúa entre un 12,2% y un 12,6%; la participación del 40% intermedio, entre 30,5% y 31%; y la del 20% más rico es cercana al 57%. Por su parte, la distancia o razón entre la proporción de los ingresos que capta el 20% más rico y el 20% más pobre de la población (razón 20/20) se mantiene entre 13 y 14 veces.

Desarrollo y Desarrollo

Cuadro N° 5
Evolución de Distribución del Ingreso Monetario 1987-1998 4
(porcentaje)

	1987	1990	1994	1998
40% más pobre	**12,2**	**12,6**	**12,5**	**12,3**
decil 1	1,5	1,6	1,5	1,4
decil 2	2,8	2,8	2,8	2,7
decil 3	3,6	3,7	3,6	3,6
decil 4	4,3	4,5	4,6	4,6
40% intermedio	**30,6**	**30,5**	**30,6**	**31,0**
20% más rico	**57,2**	**56,9**	**56,9**	**56,9**
decil 9	15,9	15,1	15,3	15,9
decil 10	41,3	41,8	41,6	41,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
razón 20/20	**13,3**	**12,9**	**13,2**	**13,9**

3.2. Evolución de la situación distributiva

Es importante señalar que los cambios distributivos se producen muy lentamente y en el largo plazo. A partir de un estudio elaborado con información de la Encuesta de Hogares del Gran Santiago de la Universidad de Chile se obtuvo una serie del ingreso per cápita de los hogares representativos de la capital a contar de 1960, que muestra que los indicadores relativos a la distribución del ingreso no han cambiado sustancialmente a lo largo del tiempo. De acuerdo a este estudio, los citados indicadores habrían tendido a empeorar levemente con respecto a 1960 y 1970 cuando el país presentaba un menor nivel de desarrollo y mayores niveles de pobreza, para luego estabilizarse a contar de los 80.[4]

Ello se refleja en la razón 20/20 y el coeficiente de Gini que mide la concentración relativa del ingreso con respecto a un patrón hipotético. El primer indicador alcanzó a 7,4 veces en 1960 y 9,1 en 1970 y el coeficiente de Gini un 0,39 y un 0,43, respectivamente. [5] Luego tiende a haber un empeoramiento de ambos indicadores entre 1980 y 1990, problablemente influido por la crisis de ese período, llegando la razón 20/20 a 14 veces y el Gini a 0,53. En la década de los 90 nuevamente se observa una mejoría, pero no se supera el nivel distributivo de los 80 que resulta similar a 1996 (razón 20/20 cercana al 11 y Gini 0,47).

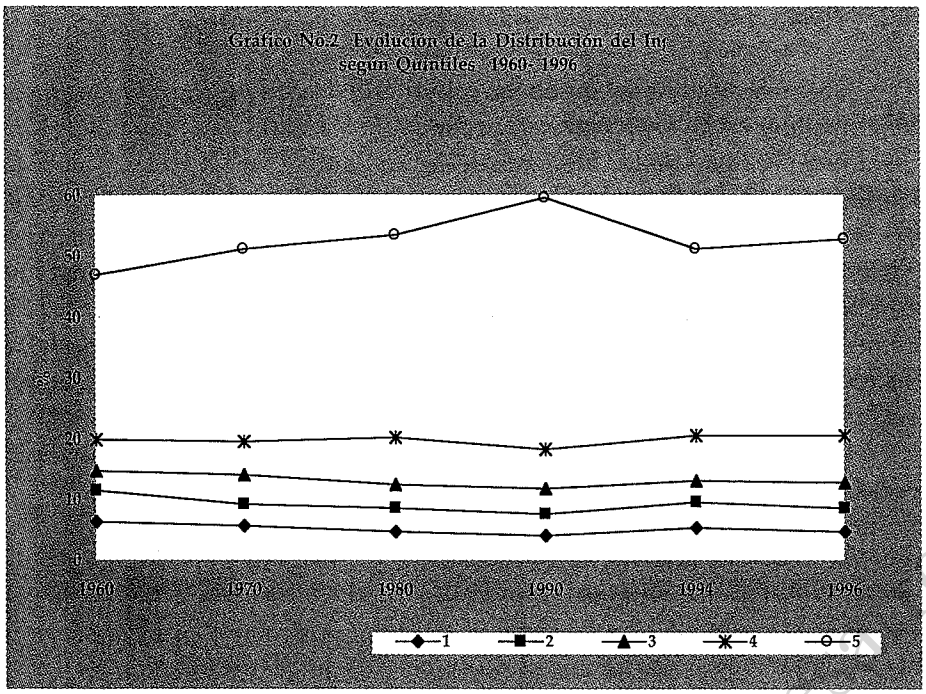
Cuadro N° 6
Indicadores de Evolución de la Distribución del Ingreso

	1960	**1970**	**1980**	**1990**	**1994**	**1996**
razón 20/20	7,4	9,1	10,6	14,1	9,4	11,1
coef. de gini	0,39	0,43	0,47	0,53	0,45	0,47

4. FACTORES QUE CONDICIONAN LA POBREZA

4.1. Niveles de escolaridad de la población

Como se señaló anteriormente, uno de los aspectos que limitan las posibilidades de las personas de obtener mayores ingresos provenientes de

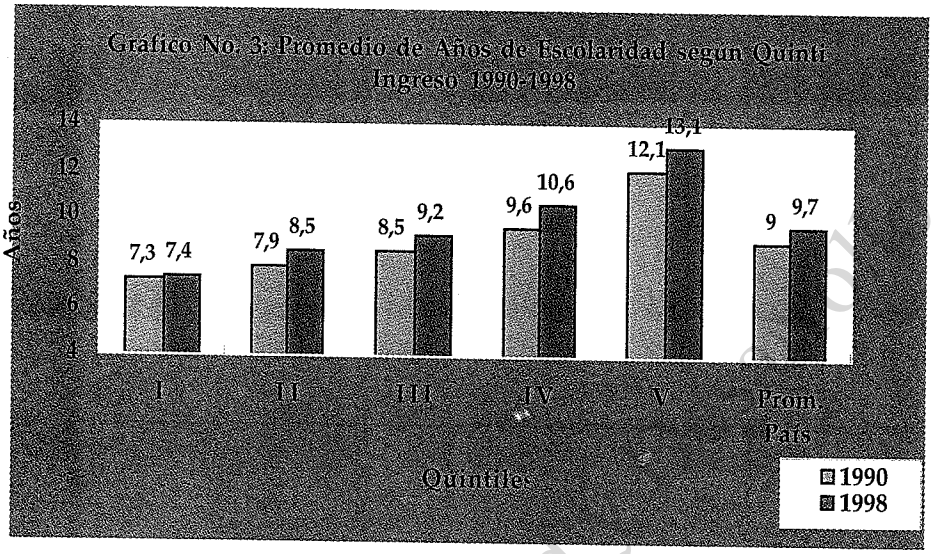


su trabajo dice relación con los niveles de escolaridad. En el Gráfico Nº3 se muestra la evolución de los promedios de escolaridad de la población mayor de 15 años según quintiles de ingreso en la década de los 90, cuya información permite concluir que estos varían sustancialmente.

La escolaridad promedio a nivel nacional es actualmente cercana a los 10 años. En el primer y segundo quintil correspondientes al 40% más pobre de la población, este indicador desciende a un promedio de entre 7 y 8 años de estudio, y va ascendiendo conforme mejora el nivel socio-económico, hasta llegar al quintil de mayores ingresos, donde la escolaridad es superior a los 12 años de estudio. Si se asume que acorde a nuestro nivel de desarrollo social y económico sería deseable alcanzar un promedio de 12 años de estudio (correspondiente a 8 años de enseñanza básica y 4 años de enseñanza media), se observa que las personas pertenecientes a los estratos más pobres apenas completan la enseñanza básica. La brecha va reduciéndose según mayor es el nivel socioeconómico para eliminarse sólo en el quintil de mayores ingresos, donde el promedio de la población ha completado la enseñanza media y ha logrado acceder a la educación superior (gráfico Nº 3)

Libertad y Desarrollo

Otro aspecto importante de destacar y que incidiría en la permanencia de las personas en la pobreza y la imposibiidad de ascender en la escala social, se refiere al hecho que, a lo largo de la década de los 90, la escolaridad de los más pobres no aumentó, manteniéndose en 7,4 años, en tanto para el promedio del país ella aumenta de 9 a 10 años.



4.2. *Cobertura educacional*

La baja escolaridad de los más pobres es un problema que se explica en parte por la cobertura educacional. Si bien a nivel del promedio del país se ha logrado una alta cobertura educacional, tanto en educación básica como en educación media, esta presenta diferencias importantes según estratos socio-económicos. En educación básica se ha logrado cobertura casi total en todos los estratos y en promedio la población que no es cubierta alcanza al 1,7%. Sin embargo, respecto a la educación media, aún hay alta deserción en los quintiles más pobres. La encuesta CASEN 98 detectó cerca de 140.000 jóvenes fuera del sistema escolar, de los cuales el 73% pertenece a los hogares de menores ingresos. Entre las principales razones de no asistir a clases, se argumentan el estar trabajando o la búsqueda de trabajo y dificultades económicas de la familia. Es este uno de los problemas sociales más importantes de abordar, puesto que además de incidir en la situa-

ción de pobreza futura de la población, acarrea otros como el desempleo de los estratos jóvenes y sus dificultades de inserción en el mercado laboral, la drogadicción y la delincuencia juvenil que han alcanzado magnitudes alarmantes en el país. (Cuadro N°7).

Cuadro N° 7
Población que no asiste a Establecimientos Educacionales
(según Quintiles de Ingreso)

Quintiles	Ed. Básica	Ed. Media
I	2,8	22,6
II	1,4	15,9
III	1,4	11,6
IV	0,7	5,5
V	0,5	2,3
Promedio	1,7	13,1

Fuente: Encuesta CASEN 98

Libertad y Desarrollo

4.3. Mayor escolaridad y mayores ingresos

La probabilidad de obtener mayores ingresos como producto del trabajo está íntimamente relacionada hoy y lo estará cada vez más con mayores niveles de educación. Esta afirmación se apoya en un estudio que muestra la evolución de los diferenciales de salarios promedio obtenidos según el nivel educacional alcanzado por el jefe de hogar (Cuadro N°8)[6]. Al comparar la evolución en el tiempo de los diferenciales de salarios promedio de graduados de educación superior versus graduados de educación media se constata que la tasa comparativa de ingresos promedio del trabajo obtenidos según el nivel educacional creció de 2,2 veces en 1960 a más de 3 veces en 1996. La tasa comparativa de educación superior versus educación básica no ha cambiado sustancialmente en el tiempo: de 5,1 veces en 1960 a 5,6 veces en 1996; y en la de educación media versus básica, la brecha se reduce de 2,3 a 1,7 veces. Ello estaría demostrando la menor importancia relativa de este tipo de educación como mecanismo para alcanzar mayores ingresos y la mayor importancia que ha ido adquiriendo la capacitación a través de alguna forma de educación post-media.

Cuadro N° 8
Diferenciales de ingresos promedio dejefes de hogar
(según nivel educacional)

Nivel educacional	1960	1970	1980	1990	1996
Tasa ed.superior/ E. media	2,2	2,3	2,4	3,6	3,3
Tasa ed.superior/ E. básica	5,1	4,9	5,7	7,2	5,6
Tasa ed. media/ Ed. básica	2,3	2,2	2,4	2,0	1,7

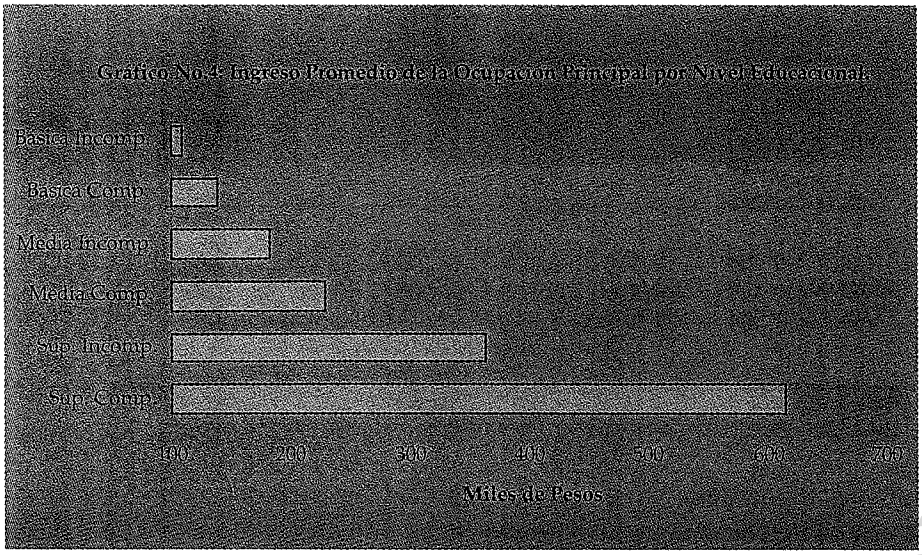
En el gráfico N°4 es posible apreciar las diferencias de ingreso promedio obtenidos según el nivel educacional de las personas. [7] Claramente se observa que hoy consiguen mayores niveles de ingresos como producto de su trabajo aquellos que han accedido a alguna alternativa de educación superior.

Es decir, el comportamiento de los ingresos del trabajo está influenciado hoy por los retornos obtenidos de la educación y sólo a partir de la educación superior. Un año adicional de estudios tiene un impacto significativo en los ingresos. Un estudio reciente demuestra que en la enseñanza básica un año adicional de educación tiene un efecto marginal sobre los salarios del 6%. En la enseñanza media este retorno adicional es del orden del 10%, y en la enseñanza superior este retorno se incrementa a un 22%. [9]

Esta situación influye en el propio comportamiento de los estudiantes. Es así que si a un joven se le hace difícil proseguir sus estudios por problemas socio-económicos, lo que le ocurre a un elevado número de estudiantes de enseñanza media, y obtiene un bajo retorno por este tipo de educación, le resultará más conveniente desertar y comenzar a trabajar.

Esto pasa también por el problema de la calidad de la educación y plantea interrogantes respecto de si las reformas a la educación media se están adaptando para preparar mejor a los jóvenes ante los cambios en el mercado laboral. Producto del proceso de desarrollo del país este mercado se vuelve cada vez más exigente y demandante de mano de obra con mayores niveles de calificación.

Libertad y Desarrollo



5. ¿MAYOR GASTO O FOCALIZACION?

5.1. Evolución de los recursos destinados a lo social

Durante la década de los 90 y gracias al alto crecimiento económico registrado en el país se contó con importantes recursos fiscales que permitieron aumentar considerablemente el presupuesto público destinado a gasto social. El gasto del gobierno orientado a funciones sociales aumentó en el período 1990-1998 en un 88% y dentro de este, el presupuesto de algunos sectores, como son los casos de salud y educación, más que se duplicó. (Cuadro N° 9)

5.2. Eficiencia en el uso de los recursos sociales

Sobre la base de resultados de la Encuesta CASEN 98 se ha conocido el impacto distributivo que actualmente tienen algunos programas sociales, tales como los subsidios monetarios, el gasto en educación y el gasto en atenciones de salud. Los programas considerados en esta evaluación representaron el 36% del gasto fiscal social y un 63% de este, excluyendo previsión, se concentró en un 69% en los hogares pertenecientes al 40% más pobre de la población, (quintiles I y II). (Ver Cuadro N°10).

Es posible concluir un grado importante de focalización de los pro-

Libertad y Desarrollo

Cuadro Nº 9
Evolución del Gasto en Funciones Sociales
(millones de $ 1998)

Sector	1990	1998	Variación % 98-90
Salud	415.333	917.025	110,8
Vivienda	219.612	376.728	71,3
Previsión	1.337.007	2.089.767	59,4
Educación	530.243	1.252.143	125,8
Prog. de Empleo	5.590	8.486	15,2
Otros Social	217.181	475.957	116,9
Gasto Social Total	2.722.666	5.120.106	88,0

gramas evaluados en los segmentos más pobres de la población. Asimismo, se demuestra que al sumar el gasto del Estado en estos programas al ingreso familiar, se habría provocado un mejoramiento de los ingresos de los sectores más pobres de la población y con ello también se habría ayudado a un mejoramiento de la distribución del ingreso. En efecto, los hogares pertenecientes a los quintiles más pobres aumentaron su participación en el ingreso total desde un 3,7% a un 6,3% en el primer quintil y de un 8% a un 9,3% en el segundo quintil. En los segmentos intermedios, no se aprecia efecto y en el quintil de mayores ingresos se observa un impacto negativo, disminuyendo la participación desde un 57,4% a un 53,6%.

Este resultado, sin embargo, si bien es positivo puede considerarse bastante normal, pues quienes siempre acceden en forma gratuita a los servicios de educación y salud y solicitan los subsidios monetarios del Estado son los sectores de menores ingresos. Los sectores de ingresos medios, por lo general, pagan una parte de dichos servicios a través del sistema de financiamiento compartido de la educación y de copago en salud, en tanto los sectores de mayores ingresos no tienen acceso a servicios sociales gratuitos.

Debe considerarse también que la evaluación no mide la focalización del gasto social total. Los programas considerados en esta evaluación representaron sólo el 36% del gasto fiscal total y un 63% de este, excluyendo previsión. En este último sector, el gasto del Estado no es focalizado, ya que depende de derechos adquiridos por las personas según los respectivos sistemas previsionales. En el caso de otros programas, el impacto distributivo no alcanza a ser captado en la muestra utilizada para efectuar la Encuesta CA-

Libertad y Desarrollo

SEN y se han excluido algunos donde el impacto del Estado sí puede ser redistributivo, como es el de los programas de vivienda o de educación superior. Así, no se conoce el impacto que han tenido en la población de menores ingresos muchos programas nuevos puestos en práctica en la década de los 90 que han ido demandando crecientes aportes fiscales. No es posible saber si los proyectos financiados a través del FOSIS lograron sustentabilidad en el tiempo para ayudar a las familias a salir de la pobreza, o si el programa de capacitación laboral de jóvenes logró que estos se insertaran en el mercado laboral, o si los programas para la mujer del SERNAM ayudaron a su inserción laboral y a mejorar el ingreso familiar, o si la inversión social regional fue realmente focalizada en las comunas más pobres.

Cuadro N°10
Distribución del Gasto en Programas Sociales
(según Quintiles de Ingreso)[9]

Quintiles	I	II	III	IV	V	Total
Programas:						
Gasto en Salud	55,5	29,9	18,9	4,7	-8,9	100
Gasto en Educación	35,1	26,1	18,8	14,1	5,8	100
Subsidios Monetarios	46,9	26,2	15,7	8,4	2,8	100
Total Programas	41,4	27,3	18,8	11,3	1,3	100

En otros sectores, como es el caso de salud donde el presupuesto se duplicó según las cifras oficiales, no se constata ningún cambio en las atenciones y la demanda por ellas sigue superando su oferta pública. En educación, sector que también aumentó sus recursos más del doble desde 1990, todavía no se conoce si ello se tradujo en un mejoramiento de la calidad o de un mayor acceso a la educación de los más pobres.

Pareciera ser que en la década pasada el mayor gasto en educación, a pesar de ser focalizado, no ha tenido un impacto importante en términos de mejorar la escolaridad de los más pobres, sabiéndose que una buena educación es clave para dejar atrás la pobreza. Aún se mantienen las brechas educacionales de la población y los más pobres no completan la enseñanza básica, mientras el quintil de mayores ingresos alcanza estudios superiores.[10]

Libertad y Desarrollo

6. CONCLUSION

La evidencia disponible muestra que se ha avanzado sustancialmente en reducir la pobreza en Chile, lo que ha sido posible gracias a políticas adecuadas al logro de este objetivo, principalmente al crecimiento económico sostenido que registró el país hasta 1998 y a políticas sociales que por muchos años han beneficiado a los grupos más vulnerables, mejorando nuestro nivel de capital humano.

Por otra parte, la distribución del ingreso se ha mantenido estable a través del tiempo y ha sido abordada principalmente a través de políticas de corte redistributivo, que tradicionalmente se asocian a elevar la carga tributaria y el gasto fiscal y que no han tenido los resultados esperados.

La situación distributiva actual refleja los resultados de políticas que dicen relación con el acceso que tuvieron las personas más pobres en su infancia y juventud a los programas de formación de capital humano, principalmente los programas educacionales. Estas restricciones están incidiendo hoy día en el acceso al mercado laboral, en la determinación de los ingresos del trabajo y en la productividad laboral de dichas personas.

De las consideraciones expuestas, se desprende en primer lugar que la educación es la forma más importante de superar la pobreza. Mejorar la educación también facilitará una mayor equidad en el mediano y largo plazo. En los segmentos más pobres aún se presentan bajos promedios de escolaridad y brechas educacionales importantes de calidad que cubrir. Las diferencias que existen en la calidad de la educación que hoy reciben los niños en Chile todavía son muy grandes y ello obviamente condicionará las posibilidades que esos niños tendrán cuando sean adultos.

Pese a los avances logrados quedan en Chile más de tres millones de pobres y por consiguiente debiera avanzarse mucho más en todos aquellos aspectos que dicen relación con mejorar o hacer más eficiente la gestión de los programas públicos.

Se requiere acercarlos a las necesidades de los pobres de modo que la política social responda a los verdaderos problemas que ellos enfrentan, lo que hoy no ocurre, ya que la mayoría de los programas se diseñan con criterios uniformes o comunes a todo el país. Para mejorar la efectividad de las políticas públicas orientadas a superar la pobreza se requiere descentralizarlas, porque los problemas de pobreza son muy distintos a lo largo del país.

Libertad y Desarrollo

II. POLITICAS

El país tiene el imperativo moral de sacar de esa condición a la importante proporción de chilenos que vive en la pobreza. No puede desconocerse que en los últimos años se ha avanzado en este campo, pero el combate contra la pobreza se puede mejorar sustancialmente con una acción pública más eficiente y un compromiso mayor de toda la sociedad.

Ningún país puede terminar con la pobreza si no compromete el esfuerzo de todos sus habitantes en esta tarea. El primer esfuerzo recae en la propia persona que sufre la pobreza. Tiene que abordar con responsabilidad su situación y luchar por salir adelante. Son el trabajo responsable y la iniciativa personal, cualidades inherentes a cada uno, los que permiten progresar. Al resto de la sociedad le corresponde ayudar a crear las condiciones que hagan fructíferos los esfuerzos por salir de la pobreza.

Estas condiciones son, por lo demás, aquellas que pueden ayudar a todos a progresar. La lucha contra la pobreza es un desafío que a todos nos beneficia no sólo económica sino que humanamente. Las autoridades tienen como tarea principal orientar esta lucha. En este sentido tienen, en primer lugar, el deber de transmitirle a los pobres que para salir de la pobreza es fundamental el esfuerzo personal y el trabajo responsable.

Entre otros aspectos ello significa que la política social no debe desincentivar estas virtudes, sino potenciarlas. Hoy somos testigos de cómo en países más desarrollados una asistencia indiscriminada ha dañado el tejido social de esas naciones. Las fuentes últimas del progreso humano son las instituciones básicas de la sociedad, entre las cuales la más importante es la familia.

Las autoridades tienen también la responsabilidad de invitar a los ciudadanos, a las comunidades locales, a las organizaciones religiosas, a las fundaciones sin fines de lucro y a las organizaciones no gubernamentales a participar en el combate contra la pobreza. El gobierno central está muchas veces tan lejos de los problemas de la gente que los programas sociales son mucho más efectivos en manos de las propias personas. A continuación se plantean los principios que debieran sustentar la política social y ser considerados en el diseño y puesta en práctica de las acciones y programas sociales específicos.

1. PRIORIZAR LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

La superación de la pobreza y el logro de una mayor equidad son dos objetivos que se confunden al momento de definir las políticas y que a

Pobreza y Desarrollo

nuestro modo de ver debieran ser abordados de manera diferente.

Ambos objetivos son decisivos si queremos una sociedad donde haya paz social. Sin embargo, lograr una mayor equidad es mucho más difícil de priorizar respecto de la pobreza y mucho más difícil de abordar. Declarar la búsqueda de la equidad puede parecer algo ambiguo, ya que existen significados diferentes del concepto. No se puede plantear una línea de desigualdad, las diferencias extremas varían en las distintas sociedades y aún no se ha logrado definir cuándo son aceptables y cuándo no. Algunos postulan que eliminando la pobreza se logra una mayor equidad social y que la labor pública en este campo debiera orientarse a suplir necesidades básicas para que las personas alcancen un estandar mínimo de vida.

Otras posiciones señalan que también al Estado le corresponde velar por una mejor distribución de los ingresos, puesto que las desigualdades iniciales no han sido elegidas libremente por las personas. Un criterio que combine ambas posturas puede sustentarse en el concepto de igualdad de oportunidades de modo de constituir una premisa que provea una opción más satisfactoria para mejorar la distribución de ingresos. Es decir, una mejor distribución de oportunidades daría lugar a una distribución de los ingresos más equitativa.

¿Cómo se puede a través de la acción pública ayudar a lograr una mayor igualdad de oportunidades? En primer lugar, es importante que el Estado no intervenga en las decisiones libres y voluntarias de las personas, reconociendo sus esfuerzos personales y, en los casos en que se carezca de las capacidades mínimas necesarias, la acción del Estado debe apoyar la construcción de dichas capacidades.

Para que así sea hay tres aspectos esenciales que deben estar presentes en la formulación de políticas y programas sociales:

- Asegurar la máxima libertad de elección para los pobres, lo que requiere la mayor competencia posible de los prestadores de servicios sociales de modo que se establezca un verdadero incentivo a mejorar la calidad de las prestaciones, entre las cuales los beneficiarios puedan elegir.
- Subsidiar a través de los programas sociales o las transferencias del Estado a las personas que no tienen recursos que les permitan ejercer su libertad de elección lo que debe hacerse con fondos generales de la Nación.
- Garantizar el acceso oportuno a prestaciones de una calidad aceptable, lo que debe hacerse en la forma más cercana posible a los beneficiarios.

Libertad y Desarrollo

2. INCENTIVAR EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Ello dice relación con todas aquellas políticas que aseguren una economía fuerte y sana. Este ambiente económico es el único que permite ofrecerle oportunidades efectivas de empleo a las personas más pobres e incrementos en sus ingresos. En la definición de la política social debe reconocerse el hecho de que el crecimiento de los ingresos del trabajo ha sido y será la principal herramienta con la que se cuenta para reducir la pobreza. Cada vez que este crecimiento ha disminuido, la lucha contra este flagelo se ha tornado más difícil. Si no hay crecimiento no crece el empleo y menos los salarios. Se hace más arduo que el esfuerzo personal de los pobres rinda sus frutos. De ahí que una preocupación fundamental debe ser generar las condiciones para un crecimiento alto y sostenido. Este es una primera condición indispensable para crear más y mejores oportunidades de trabajo y empleos mejor remunerados. Los ingresos del trabajo aumentan con el crecimiento económico. En la actual coyuntura económica ello parece una tarea compleja, pero la creación de empleos depende de la calidad de las políticas económicas que llevan a cabo los gobiernos.

3. INTEGRACION AL MUNDO DEL TRABAJO

Para beneficiarse del crecimiento económico las personas tienen que integrarse al mundo del trabajo. Esta integración rinde sus frutos sólo si las personas disponen de un conjunto mínimo de capacidades que les permita acceder plenamente a las oportunidades de una economía en desarrollo.

Las carencias educacionales y de salud, las discapacidades, la avanzada edad, el aislamiento y el abandono de algunas áreas geográficas del país, las dificultades de acceso al crédito y asistencia técnica para los microempresarios, entre otros aspectos, son precisamente ejemplos de ausencia de capacidades que hacen más difícil que la gente logre los ingresos suficientes para mantenerse alejado de la pobreza o se incorpore al progreso que pueda estar experimentando el país.

El proceso de desarrollo debe, por consiguiente, ser integrador. Nadie puede quedarse en el camino. Este es el papel de la política social, entendida esta como un conjunto amplio de acciones públicas y privadas en favor de los más desposeídos. Todos los años un número importante de chilenos adquiere, a través de la aplicación de políticas educacionales y de atención de salud entre otras, capacidades suficientes para integrarse al

Libertad y Desarrollo

mundo del trabajo. Mientras mejores sean estas políticas, mejor dotados estarán los chilenos para enfrentar la vida laboral.

Mejorando la gestión y la efectividad de los actuales programas es perfectamente posible con los recursos de que dispone el país aumentar su calidad, especialmente en educación y atención de salud. Esta posibilidad no puede desperdiciarse, porque aún estamos lejos de ser un país desarrollado y contamos con escasos recursos para satisfacer las múltiples necesidades sociales que enfrentamos.

4. POLÍTICA SOCIAL CERCANA A LOS POBRES

Los pobres tienen un peso en la vida política de nuestro país muy inferior a su número. Por ello, raramente son escuchados o cuentan con espacios mayores de participación, de modo que su voz pese de manera decisiva en la discusión nacional. En la actualidad se inician y terminan proyectos sociales sin la participación de los principales afectados: los propios pobres.

Una de las razones de esto tiene relación con las distintas realidades de la pobreza. Es distinta la situación que afecta al pescador artesanal en Iquique que la que enfrenta el pequeño agricultor de Carahue. En algunas zonas del país, la pobreza no tiene tanto que ver con los niveles de educación, edad, ocupación o sexo de las personas, sino que mucho más con condiciones específicas como la salud de la economía local. En estos casos, los ingresos de las familias no están influenciados sólo por las características de los jefes de hogar, sino también por las características de todo el grupo social. Identificar estos grupos más pobres y entender sus condiciones es indispensable para diseñar las políticas más apropiadas para reducir esa pobreza extrema o dura.

En una situación similar se encuentran aquellas personas pobres que por su avanzada edad o por discapacidades severas no pueden integrarse al mundo del trabajo. Los beneficios del crecimiento económico pueden llegar a ellos principalmente a través de la asistencia social pública o privada. Los programas asistenciales que existen en la actualidad son demasiado generales. Se requiere una definición más fina de estos programas de modo de atender adecuadamente las necesidades de esas personas.

Es indispensable aprovechar la iniciativa de la sociedad civil en este campo, facilitando e incentivando su labor. El gobierno central es demasiado rígido para ayudar adecuadamente a las personas que están en esta situa-

Libertad y Desarrollo

ción. Las realidades de la pobreza son complejas y múltiples, por lo que la política social debe generarse desde abajo y no ser impuesta a la comunidad desde arriba. En estas situaciones se requiere, a menudo, un enfoque integral que el Estado no está en condiciones de otorgar. Muchas más efectivas en esta tarea son las organizaciones de base: privadas y locales. Los programas diseñados exclusivamente desde el gobierno central difícilmente tienen la capacidad de abordar estas situaciones.

Esta flexibilidad es indispensable para asegurar el éxito de la política social, que ella responda a los verdaderos problemas de los pobres y permita además enfrentar de una manera más adecuada la pobreza dura.

5. FORTALECER LA FAMILIA

La desintegración familiar se ha ido constituyendo en una de las causales que condicionan la permanencia de las personas en la pobreza y donde aún es insuficiente el rol que la sociedad se ha propuesto. Es indispensable que los programas sociales contemplen un trabajo focalizado de soporte y educación que permita habilitar a las familias que presentan problemas para que puedan cumplir las responsabilidades que se espera de ellas.

Libertad y Desarrollo

III. ACCIONES

A continuación se incluyen acciones y propuestas destinadas a mejorar la acción pública para abordar la pobreza y a solucionar los problemas que hoy enfrentan los más pobres. Entre ellas no se han considerado propuestas específicas en el ámbito de la salud, la educación y la vivienda, las que se tratan en los capítulos respectivos de este libro.

1. INCENTIVAR Y MEJORAR LAS OPCIONES DE EDUCACION

Incentivar y mejorar las oportunidades de educación para los más pobres debe ser considerada como la primera prioridad de la política social, ya que independientemente de todas las acciones que puedan efectuarse para ayudar a las personas desposeídas a resolver sus problemas, una buena

educación en cobertura y calidad es la única forma de superar la pobreza en forma permanente. Reforzar y mejorar la calidad de la educación en todos los niveles y evitar que los jóvenes deserten de la escuela es la primera acción pública de la política social.

Las diferencias educacionales comienzan a marcarse muy temprano en la vida de los niños, por lo cual un inicio más temprano de la vida escolar a través de la educación preescolar es una contribución al objetivo de acceder a mayores oportunidades en la vida. Es necesario además evitar la deserción escolar y ayudar a que todos los niños y jóvenes puedan completar el ciclo educacional. Este aspecto se analiza latamente en el capítulo referente a la educación.

2. UNA RED SOCIAL INTEGRADORA Y FLEXIBLE

Esta red debe asegurar que todos los chilenos que necesiten del apoyo del Estado lo reciban oportunamente. Su principal objetivo es ayudar a los pobres mejorando sus oportunidades para que con su esfuerzo personal y su trabajo responsable logren salir definitivamente de la pobreza.

También debe existir una red de ayuda que incorpore, a través de programas sociales específicos o flexibles según las distintas realidades del país, las soluciones a los problemas que se presentan como por ejemplo, el acceso a la educación y la salud, la vivienda, la situación social de los pueblos originarios y de los habitantes de localidades aisladas, los problemas de los jóvenes, de la mujer, de los adultos mayores, de los discapacitados, la droga y la inseguridad ciudadana. La política social tiene que tener la capacidad para adaptarse a las realidades tan diversas de la pobreza. Las políticas sociales uniformes tienden a ser demasiado rígidas y tienen, por lo tanto, poca capacidad para resolver problemas concretos de pobreza. La acción social debe adaptarse a estas diferentes realidades.

3. COMUNIDAD LOCAL , GESTORA DE LA POLÍTICA SOCIAL

Se debe aprovechar la cercanía de las comunidades locales a los problemas concretos de la pobreza para articular la política social. Esta debe nutrirse de las experiencias de alcaldes y organizaciones de base laicas y religiosas. Es positivo que las instituciones locales sean las ejecutoras de las acciones contra la pobreza, porque están cerca de los problemas y por-

Libertad y Desarrollo

que cuentan con mucho mayor creatividad y capacidad de adaptación para solucionarlos.

La ejecución de la política social debiera ir traspasándose progresivamente a esas instituciones. El gobierno central en este marco debe adecuar sus estructuras actuales para desempeñar eficientemente su rol principal, cual es fijar normas generales, estándares y objetivos a cumplir por los agentes descentralizados y evaluar resultados y efectividad de los programas.

4. CREAR GERENCIA EJECUTIVA DE DESARROLLO SOCIAL

La voz de los pobres se escucha muy poco, porque las instituciones actuales no tienen la fuerza suficiente para representarlos. Parece indispensable, entonces, dotar a nuestro país de instituciones que efectivamente coordinen y evalúen la acción social del Estado.

Las instituciones que actualmente existen como la Fundación de Superación de la Pobreza o el Ministerio de Planificación Nacional han perdido ese rol y hoy tienen un carácter asesor, perdiendo la capacidad real de defender el interés de los más pobres ante las autoridades.

Es, en consecuencia, necesario concebir una instancia como autoridad rectora y coordinadora de las políticas sociales en Chile. Su principal objetivo debe ser representar a los pobres y darles el peso político que ellos merecen. Este organismo está llamado a preocuparse, especialmente, de crear nuevas políticas sociales que lleguen con efectividad a los grupos necesitados y en pobreza dura. Debe actuar con un enfoque integrador y convertirse en una autoridad social con poder de decisión para modernizar y reorganizar los actuales programas sociales. Esta Gerencia Ejecutiva de Desarrollo Social debe coordinarse en esta tarea con las diversas instancias locales que luchan contra la pobreza, radicando en ellas la gestión social.

Libertad y Desarrollo

5. CREACIÓN DE UNA CONTRALORÍA SOCIAL

El público debe contar con una información más acabada de las políticas sociales que se están llevando a cabo y de la forma en que se distribuyen los recursos. Es sana una discusión más abierta sobre la efectividad de los programas sociales que muestre al país resultados concretos de su aplicación.

La gestión del gobierno en el campo social se puede medir por la

efectividad que tengan los programas sociales en la lucha contra la pobreza. Para ello es necesario establecer compromisos y metas de la gestión social del gobierno, las que deben ser evaluadas permanentemente. Una institución apropiada para ello puede estar constituida por una Contraloría Social que sea independiente del poder político. Este organismo debería estar integrado por expertos de los más diversos sectores del país, que podrían proponer el término de programas sociales poco efectivos. La Contraloría Social también podría proponer que algunos programas sociales que el Estado ejecuta en forma poco eficaz, sean traspasados a instituciones privadas solidarias que lo harían mejor.

6. CREACIÓN DEL FONDO SOCIAL MUNICIPAL

Para dotar de mayor flexibilidad a la política social en su atención a las personas en pobreza dura e integrantes de grupos vulnerables es necesario crear un Fondo Social Municipal a ser administrado por los gobiernos locales, adaptando iniciativas del gobierno central a las características locales de la pobreza. El fondo se puede financiar inicialmente con la reasignación de los recursos de programas sociales que hoy son administrados centralizadamente por los distintos ministerios. Los proyectos y programas a efectuar debieran definirse con participación ciudadana en consultas a los barrios y vecinos. La asignación de los proyectos financiados con este fondo debe efectuarse mediante concursos públicos con la participación de un jurado representativo de la comunidad. Los alcaldes podrán asignar estos recursos a instituciones de la sociedad civil para realizar los proyectos y programas específicos que se decidan en cada comuna del país.

7. ACCIÓN SOLIDARIA DE INSTITUCIONES PRIVADAS

Se requiere multiplicar a lo largo del país la acción solidaria de instituciones privadas. Actualmente existen inumerables instituciones privadas de desarrollo social que ejecutan importantes iniciativas en favor de las personas pobres, siendo su aporte muy relevante. Una forma de incentivar estas instituciones es permitiendo que parte de los impuestos a la renta (personas naturales y jurídicas) sean destinados a fines solidarios a través de aportes directos a instituciones privadas sin fines de lucro. En la misma línea, se propone liberar completamente de impuesto a la herencia a las

Libertad y Desarrollo

donaciones realizadas a este tipo de instituciones. También debe promoverse que se traspasen programas públicos a instituciones solidarias del sector privado que hacen su tarea más eficientemente que el Estado.

8. REFORZAMIENTO DE LOS PROGRAMAS ASISTENCIALES

Un grupo importante de chilenos no tiene capacidad para salir de la pobreza con su propio esfuerzo,ya sea por su avanzada edad, sus discapacidades, o problemas de integración al trabajo. Para muchos de ellos, la única forma de sustento es la asistencia social privada o pública. Facilitar y focalizar esta asistencia es, por consiguiente, imprescindible. Es importante que ella se concentre sólo en quienes la necesitan, de modo de no generar una dependencia de aquellos que, con su esfuerzo, podrían salir de la condición de pobreza. Algunas acciones importantes a desarrollar en este ámbito son las siguientes:

8.1. Terminar con las listas de espera en las pensiones asistenciales de vejez y mejorar el subsidio de asignación familiar

Estos programas son muy importantes para un grupo de personas que necesitan de la asistencia del Estado para sobrevivir. Son personas que, por sus características, deberían tener derecho a estos subsidios y que en la actualidad no los reciben. No obstante, este tipo de programas asistenciales debieran concentrarse exclusivamente en las familias que según la última encuesta CASEN viven en indigencia, esto es, que no tienen ingresos suficientes para cubrir sus necesidades de alimentación. Este beneficio debiera mantenerse mientras permaneciesen en tal situación.

8.2. Creación al nivel municipal de un programa integral de apoyo a los jóvenes

Este es un programa de apoyo a familias de escasos recursos y comprende empleo y capacitación para los jóvenes que han desertado de la educación y a los cuales es muy difícil volver a integrar. Con ello se puede ayudar a que no caigan en la drogadicción y la delincuencia. Por su naturaleza es un programa transitorio que requiere del esfuerzo y la iniciativa de los jóvenes. Es una oportunidad para que creen hábitos de trabajo y responsabilidad individual, de modo que puedan integrarse plenamente al mundo

Libertad y Desarrollo

laboral.

8.3. Creación de programas extraordinarios de trabajo para períodos de crisis

Ellos deben concebirse sólo para períodos de crisis económica como la actual, donde se han reducido severamente las oportunidades de empleo, en especial, para los más pobres. Mientras duren esta situaciones se debieran establecer programas extraordinarios de empleo en las municipalidades, destinados a mejorar la infraestructura comunal.

8.4. Crear una subvención para la mujer trabajadora

Las mujeres pobres tienen una baja participación en la fuerza laboral, lo que disminuye los ingresos de sus familias. Una razón de este fenómeno está en que muchas veces las madres no tienen con quién dejar a sus niños, porque no existen jardines infantiles en el lugar donde residen o estos no les dan confianza. Esta subvención, entonces, les permitirá encargar el cuidado de los hijos en casas de vecinas que trabajarán como guardadoras. Estas vecinas serán capacitadas para estos efectos y serán supervisadas por una institución que se identifique con la comunidad local. De este modo, se asegurarán mayores ingresos para las familias de más bajos ingresos, acudiendo a la solidaridad vecinal.

Libertad y Desarrollo

NOTAS DE REFERENCIA

1. El valor de la línea de pobreza per cápita alcanzó ($ nov.98) a $ 37.889 en la zona urbana y a $ 25.546 en la zona rural. El valor de la línea de indigencia per cápita alcanzó a ($ nov. 98) a $18.944 en la zona urbana y $ 14.598 en la zona rural.

2. Fuente: CEP, Harald Beyer, Puntos de Referencia, junio 99.

3 Fuente: MIDEPLAN: «Pobreza y Distribución del Ingreso en Chile 1996», sobre información de la Encuestas CASEN.

4. Fuente: H. Beyer, P. Rojas y R. Vergara, «Trade Liberalization and Wage Inequality in Chile», paper presentado en el 10° Seminario Interamericano de Economía, National

Bureau of Economic Research y Centro de Estudios Públicos, nov. 1997.

5 El coeficiente de Gini puede fluctuar entre 0 (perfecta distribución) y 1 (total concentración en una persona).

6. Fuente: H. Beyer, op. cit.

7. Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 98.

8. Fuente: H. Beyer: «Educación y Desigualdad de Ingresos, Una Nueva Mirada.»CEP, Estudios Públicos No. 77, Verano del 2000.

9. Fuente: MIDEPLAN: «Impacto Distributivo del Gasto Social, dic.99» . Salud incluye: atenciones de salud y PNAC, descontadas las cotizaciones, Educación incluye: parvularia, básica, media y de adultos, Subsidios monetarios incluye: pensiones asistenciales, subsidio familiar, ssignación familiar, subsidio al agua potable y de cesantía.

10. Estos aspectos serán tratados con mayor detalle en los capítulos respectivos.

BIBLIOGRAFIA

Beyer H., «Educación y Desigualdad de Ingresos: Una Nueva Mirada», CEP, Estudios Públicos No. 77, verano del 2000.

Beyer H., Rojas P. Vergara R. «Trade Liberalizatión and Wage Inequality in Chile», National Bureau of Economic Research y Centro de Estudios Públicos, nov. 1997.

Camhi, R. « Pobreza y Distribución del Ingreso: Factores Relevantes», Libertad y Desarrollo, Serie Social No. 43, julio de 1997.

Camhi R. «Servicios Municipales para Superar la Pobreza», Libertad y Desarrollo, Serie Social No. 51, septiembre de 1998.

Camhi R. «Reflexiones en Torno a la Pobreza y Distribución del Ingreso», Libertad y Desarrollo, Serie Social No. 51, julio de 1999.

FMI, World Economic Outlook , abril del 2000, Cap IV: «How The Poorest Countries Catch Up».

Irarrázabal I., Guzmán J., «El Rol de los Incentivos Tributarios para Instituciones sin Fines de Lucro: Análisis de la Experiencia Internacional», CEP, Revista de Estudios Públicos.

MIDEPLAN, «Impacto Distributivo del Gasto Social», diciembre de 1999.

MIDEPLAN, «Pobreza y Distribución del Ingreso en Chile», 1998.

Libertad y Desarrollo

DELINCUENCIA: COMO DEFENDER EL DERECHO A LA SEGURIDAD

Libertad y Desarrollo

Autores:
Francisco José Folch V.*
Eugenio Guzmán A.**

* Abogado, redactor del Diario El Mercurio.
* * Sociólogo, MSC. London School of Economics and Political Science, Director del Programa Político de Libertad y Desarrollo
Los autores agradecen la colaboración de la Fundación Paz Ciudadana.

Libertad y Desarrollo

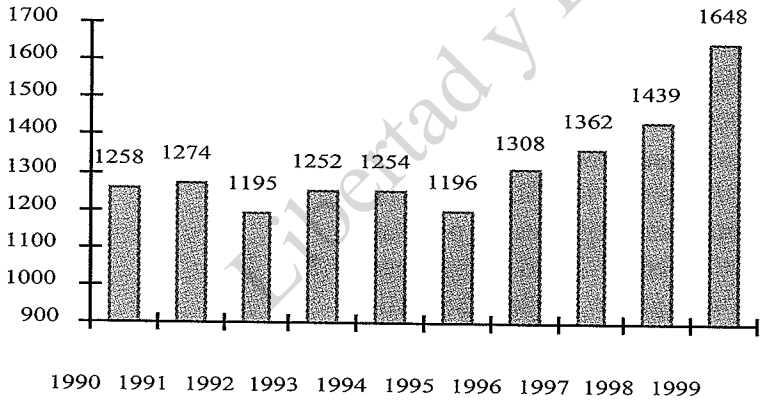
I. DIAGNOSTICO

El problema de la delincuencia en Chile es, con mucho, uno de los temas de mayor persistencia como preocupación y prioridad de la población desde 1990. Así lo demuestran las encuestas de opinión[1]. De acuerdo a la serie de encuestas CEP, entre 1990 y 1999, en promedio, un 48% de los encuestados señalaba como primera prioridad el combate contra la delincuencia; sólo desde 1999, como consecuencia del impacto del alto desempleo, la delincuencia ha sido superada por este último, la pobreza y la salud.

Pero este problema no es sólo un asunto de percepciones. Así, por ejemplo, las tasas de los delitos principales (homicidio, violación, robo -con fuerza y con violencia-, hurtos, daños y lesiones) en 1999 fueron un 55% superiores a las que existían en 1990, siendo las más altas en los últimos 20 años (Gráfico N°1).

Gráfico N°1

Evolución de las Tasas de Delitos Principales

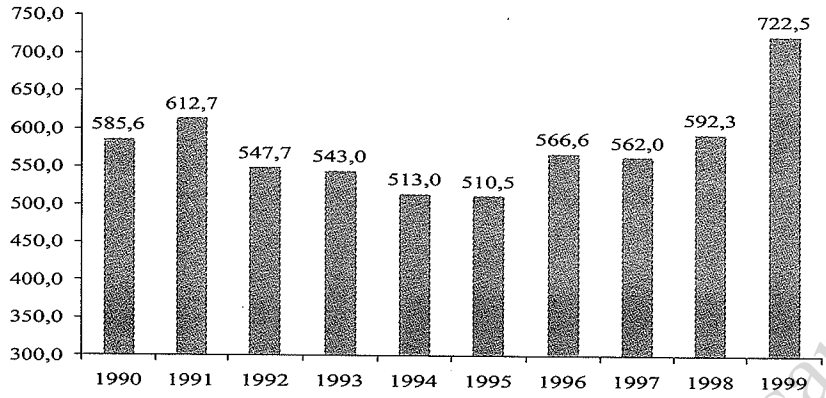


En el caso particular de algunos delitos como el robo (con fuerza y con violencia) el crecimiento de la tasa en la década fue de 23%. Y si se tiene en cuenta la estimación de los casos efectivamente ocurridos -que son el doble de las denuncias-, se concluye que a principios de los años noventa

se cometían alrededor de 125.000 robos al año, mientras que en 1999 superaban los 230.000.

Gráfico N°2

Evolución de las Tasas de Robo: Tasas por 100.000 habitantes

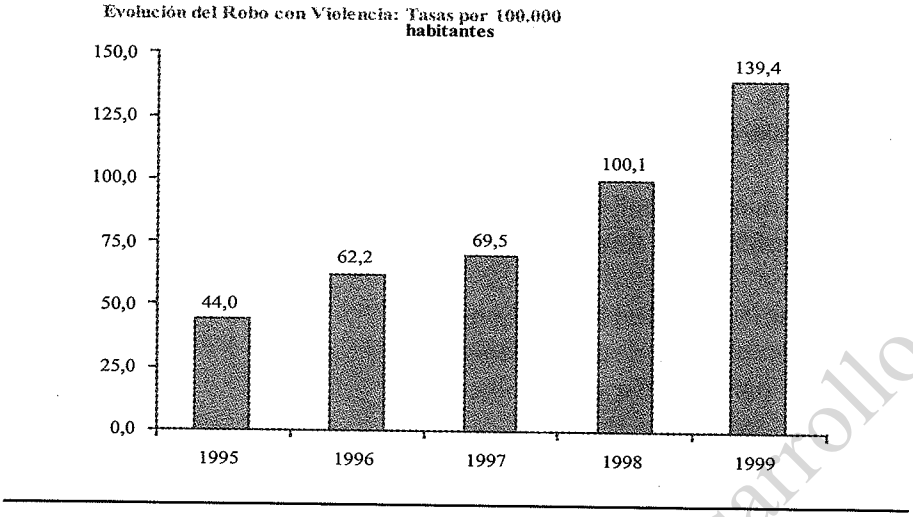


Un caso especial son los robos con violencia, que de acuerdo a las estadísticas disponibles han aumentado en más de 200% entre 1995 y 1999. En magnitud, esto significa alrededor de 40.000 robos con violencia al año. Además, por lo general el robo con violencia se produce en sectores socioeconómicos medios y bajos, lo que confirma que la delincuencia no sólo afecta a los sectores altos. Entre las comunas más golpeadas por este flagelo se encuentran La Florida, Maipú, Estación Central, El Bosque, Puente Alto, Santiago, La Granja, Cerro Navia, Pedro Aguirre Cerda y San Miguel.

Desde otra perspectiva, en materia carcelaria, a principios de la década de 1990 el déficit era de 38,4%. Diez años más tarde, en 1999, superaba el 45%, lo que se traduce en que las posibilidades de aplicar sanciones sean menores, puesto que no existe espacio en las cárceles para recluir a los delincuentes. Más aún, este nivel de hacinamiento hace imposible la rehabilitación -de suyo más que precaria en el actual sistema, incluso sin hacinamiento-, y con ello el sistema completo desemboca en fracaso.

Libertad y Desarrollo

Grafico N°3



En lo que respecta al costo económico de la delincuencia, las estimaciones para 1996 [2] alcanzaban los US$ 1.500 millones anuales. Si se considera que en dicho año la delincuencia era un 40% inferior a lo que es hoy, y que ya la tendencia era creciente de acuerdo a estudios previos[3], es altamente probable que el costo económico también haya aumentado en rangos proporcionales, cuando menos.

Por otra parte, evitar que haya más delincuentes y más víctimas es reducir el enorme costo humano, social y económico que significa la delincuencia. El 14% de la población en Chile está en el rango de edad entre 11 y 18 años (aproximadamente 2.099.883 personas); esto es, uno de cada siete habitantes es miembro del grupo joven. De los jóvenes, un 28% vive en situación de pobreza.

Muchos de estos jóvenes han abandonado el hogar y el colegio a temprana edad y pasan la mayor parte de su tiempo en la calle, donde forman sus personalidades y proyectos de vida. Normalmente, abandonan el colegio para colaborar al sostén económico del hogar, o por problemas de conducta (por lo general provienen de hogares con problemas de alcoholismo, que se traducen en fuertes niveles de violencia), o porque concluyen que el sistema educacional no responde a las necesidades que ellos enfrentan. Como consecuencia, la participación de menores -entre 11 y 17 años- en delitos

Libertad y Desarrollo

tales como el robo con violencia en las personas, ha aumentado a tasas cercanas a un 30% anual. Uno de cada tres asaltantes que acuchillan, golpean o disparan a su asaltado es un menor. Si se agregan a lo anterior los jóvenes entre 18 y 19 años de edad, se explica la mitad de los asaltos violentos. La participación de los menores en la actividad delictiva ha estado creciendo a tasas cercanas a un 20% anual en los últimos años.

Entre las razones que explican esta situación cabe mencionar:

- un marco legal que no considera adecuadamente la realidad de la delincuencia juvenil como algo que debe abordarse en forma especial, distinta de la delincuencia de adultos;
- un marco institucional incapaz de enfrentar la magnitud numérica de los afectados reales y potenciales, ni la complejidad de las acciones que deben emprenderse coordinadamente para abordar este problema; y
- un sistema educacional que ha ignorado la vinculación entre sus funciones y el problema de la prevención antidelictiva juvenil.

II. POLITICAS

En este contexto se entiende la magnitud y gravedad del problema delictivo y la necesidad de contar con una política integral en esta materia. Para ese propósito, a continuación se desarrolla un conjunto de políticas que aborda el problema de manera global.

Libertad y Desarrollo

1. PREVENCION DE LA DELINCUENCIA

La prevención debe focalizarse en los jóvenes, desde aquellos en edad escolar hasta aquellos que, al egresar del sistema educacional en cualquiera de sus niveles, buscan trabajo por primera vez. Es urgente prevenir estos problemas que afectan a los jóvenes, mediante programas y proyectos que involucren a los propios jóvenes y a toda la sociedad. Esos programas deberían apuntar al objetivo prioritario de reencauzar a los jóvenes nuevamente hacia el sistema de educación o al mercado laboral formal, y fomentar el regreso al entorno familiar.

2. PERFECCIONAMIENTO DE LA INFORMACION DISPONIBLE

La elaboración de una política contra la delincuencia exige contar con información frecuente y fidedigna sobre la evolución del problema.

3. DESCENTRALIZACION DE LAS SOLUCIONES

La delincuencia debe enfrentarse fundamentalmente en un marco local, ya que no es uniforme para todo el país: los problemas de delincuencia son distintos de una región a otra, de una ciudad a otra, de una comuna a otra, incluso de un barrio a otro. Por eso, la base local permite que se desarrollen soluciones locales también múltiples, que dependerán de las prioridades que asigne cada comuna a sus problemas. La gama podrá ir desde el rescate de jóvenes en riesgo de caer en delincuencia, a la recuperación de espacios públicos; desde el incremento de dotación policial hasta el fortalecimiento de programas educacionales. No hay una receta única y uniforme para todo el territorio. Cada comunidad sabe cuáles son sus problemas y debe poder actuar útilmente para resolverlos.

4. CONTROL ADECUADO DE LA DELINCUENCIA

Una adecuada política de control de la delincuencia requiere un conjunto de medidas que suponen desde el fortalecimiento del sistema judicial y la modernización de las policías hasta la creación de nuevas instituciones y organismos para hacer más efectivo el sistema.

Libertad y Desarrollo

III. ACCIONES

1. RESCATE DE JOVENES EN RIESGO

1.1. Programas de rescate e integración de jóvenes en riesgo

Mediante estos programas se podría emplear formativamente su tiempo libre, alejándoles de los riesgos que hoy dificultan un desarrollo conducente a la integración social. Se trata de reemplazar el «sistema de educa-

ción desintegradora en la calle» por un «marco educacional integrador», que incluya tanto el componente escolar -probablemente tomado como centro inicial de acción- como los demás factores extraescolares antes mencionados. Para este efecto, crear un Sistema Nacional de Rescate e Integración de Jóvenes, que institucionalice en todo el país esta clase de programas, para promover el reemplazo de la cultura desintegradora de la calle por opciones útiles de uso de su tiempo libre -capacitación , deporte, arte, etc.- con un preciso objetivo integrador.

1.2. Fondos concursables

Para el éxito del programa mencionado debe crearse un sistema de fondos concursables por comuna, que serán asignados por el Comité de Seguridad Comunal, según los proyectos presentados por los órganos interesados de la comunidad. El comité atenderá especialmente a que los programas que se presenten no sólo sean alternativas al uso de tiempo libre por los jóvenes, sino que contengan una estructura que permita integrar al joven a la sociedad y dotarlo de herramientas para suplir las carencias de que adolece para su desenvolvimiento diario.

1.3. Perfeccionamiento, flexibilización y consolidación de una reforma de la educación media

Ella permitirá al alumno que haya concluido su educación básica optar entre tres sistemas:

- Sistema científico-humanista.
- Sistema de educación técnica: con escalas progresivas de certificación, que puede culminar, eventualmente, en un título profesional. (por ejemplo: obrero calificado => técnico => técnico superior => ingeniero).
- Sistema de capacitación en oficios, con iguales escalas progresivas (por ejemplo: electricista => ingeniero en ejecución en electricidad => ingeniero civil).

1.4. Introducción obligatoria de la enseñanza de mecanismos de solución pacífica de conflictos y de mediación escolar, en la enseñanza básica y media.

Esto significa enseñar a los niños a manejar sus conflictos en forma

Libertad y Desarrollo

pacífica desde muy temprana edad, lo cual previene la violencia en la etapa adolescente; y enseñar a los niños la mediación entre pares como mecanismo de resolución de conflictos dentro del colegio.

1.5. Apertura a la capacitación de jóvenes en empresas

Flexibilizar la normativa laboral para que se facilite la integración de los centros de formación educacional o técnica con la empresa, a fin de permitir que los estudiantes puedan realizar en esta sus prácticas, capacitarse y, eventualmente, obtener un certificado de capacitación.

1.6. Impulsar fuertemente la capacitación en la empresa

Ello mediante el establecimiento del incentivo correcto para eso, cual es la compensación mensual de los gastos de capacitación por la empresa en el PPM.

2. PERFECCIONAMIENTO DE LA INFORMACION DISPONIBLE

La elaboración de una política contra la delincuencia exige contar con información frecuente y fidedigna sobre la evolución del problema. En tal sentido, se propone:

2.1. Realizar encuestas de victimación

Establecimiento de una obligación para el gobierno de realizar encuestas anuales de victimación en todas las comunas con más de 100 mil habitantes; la razón de ello es que el fenómeno de la delincuencia tiende a concentrarse en áreas de alta densidad urbana.

2.2. Crear un programa de difusión de información especializado en materias de delincuencia y justicia criminal

A través de un programa de esta índole sería posible financiar y supervigilar la efectiva y correcta realización de las encuestas comunales de victimación. Además ello permitiría publicar detalladamente las estadísticas delictivas comunales, regionales y nacionales, una vez al año, cuando menos. Y por último licitar fondos para investigación que permitan difun-

Libertad y Desarrollo

dir las experiencias exitosas que se están desarrollando en todo el territorio nacional por autoridades gubernamentales, locales u organismos de la comunidad, con el objeto de replicarlas en otras comunas o regiones. Debe establecerse prohibición expresa de que el órgano licitador realice estudios propios.

3. POLITICAS LOCALES

3.1. Plan de Seguridad Comunal

Los alcaldes y el concejo municipal cuentan actualmente con facultades suficientes para impulsar planes comunales de control de la delincuencia. Si bien no existe un marco legal que establezca como función obligatoria de presentar, aplicar y actualizar regularmente un Plan de Seguridad Comunal, pueden proponerse algunas ideas a aplicar.

- El plan debe ser elaborado con participación de la comunidad. Para eso, se establecerá la obligación legal de que cada comuna constituya un Comité de Seguridad Comunal, presidido por el alcalde e integrado obligatoriamente, por los dos más altos representantes comunales de la policía, representantes de la comunidad (presidentes de Juntas de Vecinos, directores o representantes de los establecimientos educacionales de la comuna, representantes del comercio y la industria comunal.
- El Plan de Seguridad Comunal contendrá dos áreas básicas: prevención y control de la delincuencia. Dentro de ellas, las sub-áreas serán opcionales (por ejemplo, rescate de espacios públicos, empleo del tiempo libre de los jóvenes, drogadicción, reducción de asaltos y robos callejeros, de asaltos y robos domiciliarios o en locales públicos), ordenadas según las prioridades que emanen de la base comunal. Deberá tener un horizonte de, a lo menos, tres años de proyección, con fijación de metas por año.
- Dicho plan deberá ser elaborado y sometido a plebiscito comunal por el alcalde dentro de los tres primeros meses posteriores a su asunción de funciones.
- Anualmente, el alcalde y el Comité de Seguridad Comunal deberán dar cuenta pública de los resultados de la aplicación del plan. Dicha cuenta será obligatoria.

Libertad y Desarrollo

3.2. Proyectos comunales

En un contexto de escasez de recursos, un modo de fomentar la creación de proyectos rentables en el área de delincuencia consiste en la formulación de estos para ser postulados al FNDR u otros fondos ad hoc. De este modo, competirían con otros, haciendo más trasparente el tema de las prioridades comunales. Asimismo, se requiere contar con mecanismos que permitan a las personas naturales o jurídicas asignar al financiamiento o perfeccionamiento del Plan, cada año, hasta un 1% de los impuestos totales que les corresponda pagar ese año.

4. ACCIONES DE CONTROL DE LA DELINCUENCIA

4.1. Sistema judicial

a) Reforma Judicial: Un elemento básico de cualquier política de control de la delincuencia tiene que considerar el buen funcionamiento del sistema judicial. Para ello es prioritario poner en marcha eficaz el nuevo sistema de justicia penal, con Ministerio Público (fiscalías que agilicen la investigación), con la prioridad específica de reducir la impunidad del delincuente y acelerar el juzgamiento de las causas.

b) Creación de un sistema de justicia juvenil. Se debe reemplazar el actual sistema de discernimiento por un sistema que contemple tanto un proceso como penalidades especiales. Tales penalidades deben subrayar el servicio comunitario, permitiendo responsabilizar al joven por sus actos, imponiéndoles medidas educativas, y resocializadoras, debidamente graduadas y adecuadas a la edad del joven, antes de que se profundice su contaminación delictiva en la cárcel.

c) Creación de una Oficina Técnica de Libertad Provisional. La comisión de delitos por personas a las que se ha concedido el beneficio de la libertad provisional evidencia las fallas del actual procedimiento, mediante el cual el juez decide si otorgar o no la libertad a las personas imputadas por un crimen mientras se desarrolla el proceso judicial. La principal falla radica en que el juez posee insuficiente información acerca del imputado como para hacer una predicción fundada respecto de su comportamiento mientras se encuentre en libertad, así como de su voluntad de comparecer a las eta-

Libertad y Desarrollo

pas del proceso en que se requiere su asistencia.

Los estudios han demostrado que existen características determinantes en la predicción del comportamiento de las personas, tales como el tipo de delito por el cual han sido imputados, la edad, la calidad de reincidente, entre otras. La sistematización de esta clase de información permitirá al juez adoptar una decisión más fundada acerca de la conveniencia de otorgar la libertad provisional y, por lo tanto, minimizar el riesgo de que los imputados por un delito cometan otro mientras están siendo enjuiciados, o que no se presenten para los distintos requerimientos de los procesos.

Por otra parte, la creación de medidas de control intermedio implicaría que los jueces contaran con más herramientas para garantizar que la persona procesada esté siempre disponible para los procedimientos en que su presencia es necesaria. Estos mecanismos son habituales en países desarrollados, permitiendo que, al establecer los formas de control procesal, la sociedad tome una decisión fundada y racional desde el punto de vista del uso de los recursos.

Representaría un gran avance la creación de una Oficina Técnica de Libertad Provisional, cuya función sea recopilar, sistematizar el tipo de información descrita, y desarrollar y aplicar modelos que predigan el comportamiento de los procesados. Dicha Oficina -que resulta coherente con el nuevo procedimiento fruto de la reforma procesal penal-, hará una recomendación fundada al juez acerca de la conveniencia de otorgar la libertad provisional y recomendará otras instancias de control, en caso de ser necesarias. Esa misma Oficina técnica debería estar a cargo de controlar el cumplimiento de las medidas intermedias de control. El nuevo sistema otorga al imputado la posibilidad de estar sujeto a una serie de medidas cautelares, alternativas a la prisión preventiva, aunque sin explicitar la institución encargada de su control. Estas medidas son:

- Arresto domiciliario en su casa o en la que el propio imputado señale;
- Sujeción a la vigilancia de una persona o institución determinada;
- Obligación de presentarse periódicamente ante el juez o ante la autoridad que él designe;
- Prohibición de salir del país, de la localidad en la cual resida o del ámbito territorial que fije el juez;
- Prohibición de concurrir a determinadas reuniones o de visitar determinados lugares;
- Prohibición de comunicarse con personas determinadas, siempre que no se afecte el derecho a defensa; y

Libertad y Desarrollo

- Prohibición de aproximarse al ofendido o su familia y, en su caso, la obligación de abandonar el hogar que compartiera con aquel.

La Oficina Técnica podría atender especialmente al factor reincidencia, sea ella judicial (varias condenas) o policial (varios arrestos). En estos casos, la Oficina podrá establecer criterios que obliguen a la prisión preventiva del procesado.

La Oficina Técnica podría depender de la Corporación Administrativa del Poder Judicial y tendrá sedes regionales a lo largo de todo el país. Además, podría contar con una sede nacional ubicada en Santiago, la cual centralizaría la información recopilada por las sedes regionales y los resultados obtenidos con las recomendaciones hechas anteriormente. Dicha información sería utilizada para perfeccionar los mecanismos de determinación del riesgo de que la persona no se presente para el proceso.

Una vez que los profesionales de la Oficina Técnica recibieran la petición del juez, recabarían antecedentes sobre el procesado y se entrevistarían con él y con personas que puedan aportar información relevante. La información recabada sería vertida en un formulario preestablecido, y analizada mediante un mecanismo que la transforme en un puntaje. Este puntaje sería comparado con una escala que le asigna el nivel de riesgo que implica otorgar la libertad provisional o las demás medidas. El informe que contenga la información recabada, las conclusiones y la recomendación, sería remitido al juez correspondiente.

d) Supresión de la facultad de indulto presidencial

e) Simplificación de las denuncias.

El actual sistema implica diversas diligencias por parte de la víctima, previas a la iniciación de la investigación; entre ellas, la concurrencia a Carabineros para dejar constancia de la denuncia respectiva que, posteriormente, deberá ratificarse en tribunales. Este trámite suele requerir mucho tiempo, lo cual, en un altísimo porcentaje de casos, hace que la víctima desista de proseguir con la acción judicial, dejando en impunidad a gran cantidad de delincuentes. De allí -entre otros factores- que, actualmente, alrededor de un 65% de los casos de delitos contra la propiedad no se denuncien[4]. Es necesario promover en la opinión pública la denuncia de los delitos, y simplificar sustancialmente el trámite de denuncia; deberá aplicarse estrictamente la supresión del trámite de ratificación de la denuncia

Libertad y Desarrollo

ante el tribunal.

4.2 Sistema de sanciones

a) Modernización del sistema carcelario.

La crisis actual del sistema carcelario nacional requiere la ampliación sustancial de su capacidad, mediante concesión al sector privado de cárceles de baja y mediana peligrosidad, para poder financiar el grave déficit (45% en 1999) y convertir el uso de la cárcel en una opción legítima y real para los jueces. Actualmente no ocurre así, porque están sobrepobladas, por lo que muchos jueces son reacios a enviar a delincuentes a ellas. Al mismo tiempo,se requiere perfeccionar el sistema de talleres industriales carcelarios, para lograr su generalización y así mejorar las posibilidades de rehabilitación de los reclusos.

b) Creación de un nuevo sistema de sanciones alternativas.

Se debe establecer un catálogo de penas amplio y flexible, que permita a los jueces contar con un mayor número de opciones para adecuar las sanciones al tipo de delito cometido y a las características específicas del delincuente.

Adicionalmente, se debiera crear una Dirección Nacional de Ejecución de Penas, independiente de Gendarmería, que permita el control real del sistema de sanciones y de las personas sometidas a él.

También es necesario crear la figura de Juez de Ejecución de Penas o Vigilancia para velar por el efectivo cumplimiento de las penas; y garantizar los derechos de las personas condenadas.

Por último, se debe establecer un sistema de responsabilidad civil del Estado respecto de las víctimas de delitos cometidos por reincidentes o condenados a sanciones alternativas.

4.3. Modernización policial

a) Aumento de la dotación policial, de los actuales 34.000 efectivos a 50.000.

b) Aumento de las remuneraciones del personal policial e introducción de sistemas obligatorios de evaluación anual de la gestión policial, sobre una base comunal.

Libertad y Desarrollo

c) Obligación para la policía de consultar a la comunidad sobre sus prioridades en seguridad ciudadana, por prefectura, a lo menos una vez al año, y obligación de orientar los esfuerzos policiales a esas prioridades. Lo anterior, en coordinación y como parte de lo previsto en materia de descentralización de las soluciones.

d) Racionalización de las funciones policiales y supresión de todas las prescindibles.

e) Propiciar mecanismos que reduzcan la rotación excesiva del personal policial en la base comunal, para permitir la familiarización y confianza entre la comunidad y la policía.

f) Fomentar la multiplicación de comisarías móviles, que permitan mayor acercamiento a la comunidad. Los móviles tendrían puntos fijos, dados a conocer previamente a la comunidad, para que la gente sepa dónde concurrir en caso de requerir información, denunciar un delito, etc. En cada móvil sería necesaria la presencia de un carabinero que entregue la información solicitada; la recepción material de la denuncia sería realizada por un funcionario especializado, contratado por la institución para tal efecto. Los móviles cumplirían diversas funciones:

- Recepción de denuncias: el propósito es facilitar la tarea de la víctima; los funcionarios a cargo ingresarían los datos a un formulario, el cual, por vía computacional, se recibiría directamente en la Comisaría. Finalmente, se dejaría citado al denunciante para la ratificación de su denuncia, especificándole el día y el tribunal correspondiente y entregándole un comprobante de la denuncia realizada.
- Entrega de información: una finalidad de la presencia de estos móviles es acercar a la comunidad a las actividades que Carabineros realiza en la comuna relativas a la prevención de la delincuencia. Por esto, la distribución masiva de ciertos documentos sería de mucha utilidad, especialmente aquellos que entregaran información acerca de teléfonos de urgencia, lugares donde concurrir en caso de emergencia, zonas que se deben evitar a ciertas horas, medidas a tomar para la seguridad personal, sea en la calle o en el hogar, etc.

En tanto lo anterior requiere de mayor presupuesto, se propone un sistema integrado con la municipalidad, de modo que esta pueda colaborar mediante la entrega de recursos directamente a la policía, o bien por medio de móviles municipales, que se destinen a la labor que se intenta llevar a cabo con esta propuesta. También se propone elevar sustancialmente la in-

Libertad y Desarrollo

corporación del sector privado en esta materia, tanto respecto de la acción como del financiamiento, permitiendo que las empresas de la comuna puedan realizar aportes voluntarios, incentivados mediante créditos tributarios.

NOTAS DE REFERENCIA

1 Ver la serie de encuestas desarrolladas por el Centro de Estudios Públicos, entre 1990 y 1999.

2 «El Costo de la Delincuencia», Fundación Paz Ciudadana, 1994 y 1996.

3 Cabe recordar que entre 1994 y 1996, de acuerdo a dichos informes, la delincuencia aumentó en un 6%.

4 Ver encuestas de Paz Ciudadana y ADIMARK.