SOLUCIONES PRIVADAS A PROBLEMAS PUBLICOS

Cristián Larroulet V.
editor

Luis Larraín A.
Mercedes Cifuentes C.
Patricia Matte L.
Antonio Sancho M.
Gerardo Jofré M.
Manuel Cereceda V.
Sebastián Bernstein L.
Renato Agurto C.
Jorge Asecio F.

LIBERTAD Y DESARROLLO

SOLUCIONES PRIVADAS A PROBLEMAS PUBLICOS

Cristián Larroulet V.
editor

Luis Larraín A.
Mercedes Cifuentes C.
Patricia Matte L.
Antonio Sancho M.
Gerardo Jofré M.
Manuel Cereceda V.
Sebastián Bernstein L.
Renato Agurto C.
Jorge Asecio F.

Libertad y Desarrollo

LIBERTAD Y DESARROLLO

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

Publicado en Santiago de Chile, 2003 2ª Edición
Versión Digital: Abril 2014
© Cristián Larroulet V.
© Fundación Libertad y Desarrollo
Soluciones Privadas a Problemas Públicos
Inscripción N° 81092
ISBN N° 978-956-7183-72-2
Derechos Reservados

Toda reproducción total o parcial está prohibida sin la debida autorización, excepto para citas o comentarios.

Diseño de Portada y Diagramación: PrintArt

Impreso en Quebecor World Chile S.A.
N° de ejemplares 2.000

Libertad y Desarrollo

PROLOGO

Chile es conocido mundialmente por haber aplicado reformas económicas exitosas. A la hora de profundizar en ellas, sin embargo, más conocidos son los logros en el ámbito macroeconómico que aquellas acciones dirigidas a mejorar el funcionamiento de los mercados. En efecto, se sabe de su crecimiento del producto en los últimos años, del equilibrio fiscal que ha alcanzado Chile, de su espectacular aumento de las exportaciones y de la superación de sus crisis de balanza de pagos y de la deuda externa. Menos conocidas son las políticas concretas aplicadas en el ámbito microeconómico, que en su conjunto ayudan a explicar parte importante del éxito.

El desarrollo económico y social es la consecuencia de una serie de acciones que descentralizadamente ejecutan los distintos agentes: trabajadores y empresarios. El marco institucional para la ejecución de esas acciones es muy importante, y cabe aquí un rol al Estado, precisamente en la definición de las reglas del juego más favorables para que empresas y personas desarrollen al máximo su creatividad en beneficio de la sociedad.

Ese es el tipo de cuestiones que aborda este interesante libro. Sus autores, con un cabal conocimiento de cada sector por haber trabajado en ellos, explican cómo se llevaron a cabo reformas que permiten que Chile resuelva hoy día, mejor que ayer, problemas tan diversos como la previsión social, la salud, y la educación en el ámbito social; el gobierno local; y la provisión de importantes servicios como la energía eléctrica, las telecomunicaciones, y el transporte. El elemento común de todos ellos es que tradicionalmente se pensó que era el Estado el responsable de proveerlos, y en Chile se hicieron reformas que entregaron una importante responsabilidad al sector privado en la materia. Se trata, en este caso, de un concepto más amplio que el de la privatización, aunque no la excluye.

Es indudable que las experiencias exitosas de reformas económicas no se pueden exportar como un paquete; dependerá de cada país la elección de las modalidades concretas, las circunstancias y los tiempos. Siempre es importante, no obstante, mirar otras experiencias, y ésa es, a mi juicio, una de las mayores contribuciones que hace Libertad y Desarrollo al editar esta publicación.

Libertad y Desarrollo

Hernán Büchi Buc

Libertad y Desarrollo

INDICE

PRESENTACION DEL EDITOR
Cristián Larroulet V. 7

SECTOR PREVISION
Luis Larraín A. 13

SECTOR SALUD
Mercedes Cifuentes C. 51

SECTOR EDUCACION BASICA Y MEDIA
Patricia Matte L. y Antonio Sancho M. 93

SECTOR EDUCACION SUPERIOR
Gerardo Jofré M. y Antonio Sancho M. 119

SECTOR MUNICIPAL
Manuel Cereceda V. 151

SECTOR ELECTRICIDAD
Sebastián Bernstein L. 175

SECTOR TELECOMUNICACIONES
Renato Agurto C. 215

SECTOR TRANSPORTES
Jorge Asecio F. 245

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

PRESENTACION DEL EDITOR

Chile, a partir de mediados de la década del setenta, inició un proceso de transformación y modernización de su economía de gran extensión y profundidad. Este abarcó no sólo los aspectos macroeconómicos, sino que también a los sectores productivos, sociales, de infraestructura y a la acción del Estado en general. Se trataba de aplicar un nuevo esquema de desarrollo al país, el cual tiene como pilares al mercado como el principal asignador de recursos, a la empresa privada como principal motor del crecimiento y al Estado, el cual cumpliendo un rol subsidiario, - es decir, realizando aquellas actividades que el sector privado no puede desarrollar -, debe buscar el equilibrio macroeconómico, asegurar la provisión de bienes públicos, corregir distorsiones y procurar una mayor igualdad de oportunidades.

Es conveniente recordar que el punto de partida del referido proceso se caracterizaba por la alta presencia estatal que se reflejaba en que en 1973 la demanda final del sector público, incluyendo el gobierno y a las empresas estatales alcanzó a un 63% del PGB[1]. Además, la economía estaba cerrada al comercio internacional y la regulación que realizaba el Estado en los más variados sectores impedía la eficiencia y la correcta asignación de recursos. Al respecto, cabe recordar que a principios de la década del 70, había más de 3.000 precios fijados por el Estado; existían, para el 60% de las importaciones, depósitos previos prohibitivos (equivalentes a un 10.000 por ciento); la legislación tributaria tenía tal número de excepciones que la normativa general prácticamente no se aplicaba a un número significativo de contribuyentes, etc.

Sin duda los chilenos tuvimos el mérito especial de haber realizado un esfuerzo para hacer nuestra economía más productiva, partiendo desde condiciones particularmente adversas[2] y en momentos en que aún no se producían la caída de los socialismos reales ni los avances hacia una economía de mercado realizados por los gobiernos de la Sra. Thatcher y de Ronald Reagan. En ese sentido, Chile fue pionero en una tendencia mundial hacia formas de gobierno basadas en un orden social libre.

Ahora bien, una de las experiencias más interesantes, pero aún poco conocida del referido proceso de modernización, está constituida por lo que

Libertad y Desarrollo

---

[1] Juan Carlos Méndez, en "Tamaño del Estado..." Conferencia sobre experiencias de política económica, Viña del Mar, 1981.

[2] A lo señalado hay que agregar que en 1973 el país estaba sometido a un gravísimo problema hiperinflacionario y que las transformaciones tuvieron que realizarse en un período en el cual se tuvo que enfrentar dos shocks externos, cuyas magnitudes fueron sólo comparables a la crisis del 30.

hemos denominado "soluciones privadas a problemas públicos". Me refiero a un conjunto de políticas microeconómicas que incluyen la privatización de empresas o de actividades; la introducción de incentivos de mercado; un medio ambiente que promueve la participación e inversión privada en estos servicios; y en aquellos casos en que el Estado se mantiene como proveedor o productor, la búsqueda de condiciones de competencia, descentralización y otras que lo induzcan a la eficiencia en la entrega del servicio.

Este libro da a conocer las soluciones privadas que en los sectores previsión, salud, educación, gobierno municipal, transportes, telecomunicaciones y energía se aplicaron en Chile a partir de mediados del 70. Así, Libertad y Desarrollo, (LyD), como centro de estudios que promueve el rol del sector privado, profundiza el estudio de las políticas públicas que, a través de la utilización del mercado libre y de la iniciativa individual, han permitido resolver problemas que tradicionalmente eran abordados en forma exclusiva por el Estado.

La experiencia acumulada que presentamos en este libro es muy positiva y viene a ratificar las bondades y ventajas que el sistema de mercado y la propiedad privada tienen por sobre la intervención estatal a través de la producción, el financiamiento y la regulación excesiva.

Los primeros cuatro capítulos del libro se refieren a las políticas implementadas en los sectores sociales y a sus resultados. En el primero de ellos, el ex-Ministro de Planificación, Luis Larraín, analiza una de las experiencias de transformación más profundas y más trascendentes realizadas por el Gobierno Militar en la construcción de una economía de mercado.

Al igual como sucede hoy en una gran mayoría de los países, nuestro sistema previsional se encontraba en una difícil situación financiera que obligaba a destinar, por parte del Estado, un cuantioso volumen de recursos y a utilizar el ineficiente mecanismo del impuesto al trabajo a través de altas cotizaciones previsionales. En efecto, mientras en 1937 la tasa de cotización para los obreros fue de un 5%, en 1975 ella llegó a un máximo de 51,4%. Existía total injusticia en la distribución de los beneficios que el sistema realizaba. El nuevo sistema de pensiones implementado a partir de 1981 se describe en el capítulo correspondiente, señalando los objetivos que se buscaban, la forma como se manejó la transición de un sistema a otro, las regulaciones que se establecieron, sus resultados y perspectivas. El nuevo mecanismo estableció un sistema de ahorro individual, de administración privada y con una normativa que asegura un nivel de pensión mínima por parte del Estado.

Tal como lo muestra el trabajo de Larraín, los 10 años de funcionamiento del nuevo sistema muestran las ventajas que éste posee, entre las que destacan el hecho de que las pensiones de vejez pagadas por el nuevo sistema

Libertad y Desarrollo

en relación al antiguo son 1,4 veces superiores. Ahora bien, los beneficios del nuevo sistema se extienden al campo de la política fiscal y al fortalecimiento del mercado de capitales.

El segundo capítulo, que se refiere a las reformas en el área de salud fue elaborado por la especialista, Mercedes Cifuentes. En él se presentan los fundamentos para introducir al sector privado en salud y como ello permite mejorar la eficiencia en los servicios, aumentar los recursos para el sector, mejorar las condiciones laborales e incrementar el bienestar. El trabajo muestra como la transformación realizada se basó en políticas que priorizaron la atención primaria, la cobertura de la madre, del niño, de los sectores de mayor riesgo y de los más desvalidos.

Para ello se utilizaron instrumentos como la descentralización e introducción de incentivos de eficiencia en el sistema estatal de salud; el establecimiento de un subsidio en proporción inversa a los ingresos en el referido sistema; la creación de un sistema privado y la libertad de opción entre establecimientos de atención privada y estatal. Estas acciones permitieron el surgimiento de las 35 Instituciones de Salud Previsional Privadas (ISAPRES) que hoy compiten para cubrir más de un 16% de la población. El nuevo sistema ha permitido un aumento de la inversión privada en salud que, de acuerdo al trabajo, creció, entre 1982 y 1989, en un 50% en lo relativo a infraestructura hospitalaria, 27% en clínicas, 33% en centros médicos y 16% en laboratorios. Tal como lo señala la Sra. Cifuentes, la acción privada más la introducción en el sector público de criterios de eficiencia han permitido una importante mejoría en los resultados de la salud pública. Es así como, en términos globales, ello se ha reflejado en la significativa disminución de la mortalidad infantil la cual cayó desde 79,3 niños por cada 1.000 nacidos vivos en 1970 a 17,1 en 1989.

Finalmente, la investigación propone incorporar de manera más decidida los incentivos del sector privado en la administración de los recursos, para lo cual se plantea a futuro la creación de un subsidio a la demanda y la transformación de los incentivos y propiedad de los establecimientos hospitalarios estatales.

El tercer capítulo aborda la modernización de la educación básica y media. Patricia Matte y Antonio Sancho, Directora e investigador, respectivamente, del Programa Social del LyD muestran como las políticas que se aplicaron por décadas en el país habían permitido un notable incremento en la cobertura educacional. Sin embargo, ellas no estimulaban suficientemente el incremento en la calidad ni la igualdad de oportunidades, por lo cual a partir de 1980 se aplicó un conjunto de cambios que buscaron mejorar calidad, aumentar cobertura, promover una real igualdad de oportunidades y la libertad de enseñanza. Para ello se estableció un esquema de subsidio

Libertad y Desarrollo

a la demanda, de descentralización en la administración del sistema estatal y de libertad de elección entre educación privada y pública.

Como lo muestran sus autores, el resultado de las nuevas políticas permitió aumentar la cobertura de los establecimientos privados subvencionados en educación básica desde un 14% en 1980 a 30,4% en 1988. En el caso de la educación media, la cobertura de los establecimientos particulares subió en 249% en igual período. Este incremento ha sido acompañado de una mayor asistencia a la escuela por parte de los niños de familias en extrema pobreza y de una contribución de los establecimientos privados al incremento en la calidad de la educación.

El sector educacional universitario es abordado en el capítulo cuarto por los investigadores Gerardo Jofré y Antonio Sancho. Allí se analiza con profundidad el rol del Estado y del sector privado en este campo y se estudian las reformas introducidas que abarcan al financiamiento de la educación superior para hacerlo más justo y promotor de eficiencia; la posibilidad de que el sector privado ofrezca servicios de educación superior; la descentralización de las universidades estatales y la política para impulsar la investigación científica y tecnológica. En general, estas reformas han significado un estímulo a la eficiencia en el sistema y un aumento de la oferta en los servicios privados, todo ello a pesar de los inconvenientes que existieron en su aplicación. Los resultados de estas políticas han permitido que la matrícula privada en la educación superior se incremente desde 116.962 alumnos en 1980 a un total de 248.354, diez años después.

El quinto capítulo aborda las transformaciones realizadas en el gobierno local o comunal, es decir, en el Municipio. Para ello, el ex-alcalde Manuel Cereceda plantea los problemas de ineficiencia, subutilización y excesiva politización que esta importante estructura del Estado presentaba a mediados de la década del 70. Asimismo, señala las políticas que se aplicaron a partir de ese período para transformar el rol del municipio, otorgándole una creciente responsabilidad en la solución de los problemas públicos a nivel local. Esta descentralización del gobierno que lo acercó a la comunidad a través del Municipio significó modificar su financiamiento, permitiéndole percibirlo en parte importante directamente de los beneficiados por sus acciones; modernizar su administración; y recibir la responsabilidad de cumplir con nuevos servicios, entre otros, la educación básica y media y la salud primaria. En todos estos casos se introdujeron incentivos de mercado como competencia, libertad de precios y otros. Además, se subcontrataron servicios directamente con el sector privado, especialmente en el caso de la recolección de basura, mantención de aseo y de jardines. Los resultados han mostrado una mejoría general en los servicios comunales, como asimismo un mejor control de ellos por parte de los usuarios.

Libertad y Desarrollo

Los restantes capítulos se refieren a diferentes áreas de servicio de gran importancia para el sector productivo y el consumidor final. Estos son: energía eléctrica, telecomunicaciones y transporte. En todos estos casos el Estado intervenía en el pasado en forma directa y activa a través de la propiedad de las empresas de estos sectores y de su regulación[3].

En el capítulo sexto, el sector eléctrico es analizado por Sebastián Bernstein, ex-secretario de la Comisión Nacional de Energía. Realiza una descripción de la evolución histórica del sector y de sus problemas. Posteriormente, incluye una descripción detallada de la nueva legislación que se aplicó, la cual buscó descentralizar el proceso de toma de decisiones cuando las condiciones técnicas lo permitían; estimular la participación privada en el área; promover la competencia directa entre empresas cuando ello es posible o simular esas condiciones con empresas "modelos" cuando se aplican regulaciones de precios; establecer mecanismos tarifarios que promueven la eficiencia; y privatizar las empresas. Los resultados de la modernización presentados por Bernstein muestran un sector eléctrico económicamente sólido; con cobro de tarifas que son bajas a nivel mundial, lo cual es síntoma de eficiencia y con una cobertura a nivel nacional de alrededor de 95%. Todo lo anterior se produce en un sector que hoy es mayoritariamente privado lo que ratifica las bondades de las soluciones de mercado y privadas y aconseja completar la privatización en aquellos casos pendientes.

El capítulo séptimo presenta el estudio que el ingeniero Renato Agurto realizara para analizar las transformaciones del sector telecomunicaciones. En éste, la situación previa a la aplicación de las nuevas políticas se caracterizaba por la existencia de una legislación tarifaria que no promovía la eficiencia y por un completo control estatal de la propiedad. La disponibilidad de teléfonos por habitante era deficitaria a la luz de patrones de comparación internacional. Desde fines de la década del 70 y hasta fines del 80 se realizan sucesivas modificaciones a la normativa del sector, las que promovieron la competencia, el establecimiento de tarifas que indujeran a la eficiencia, regulaciones para promover la inversión y la calidad del servicio. Además, a partir de 1982, se inicia la privatización con la venta de la empresa de Télex y sigue en 1987 con la de la Compañía de Teléfonos y la de Entel. Los resultados que muestra Agurto en el trabajo son muy positivos, especialmente en cuanto al crecimiento de la inversión y de su tecnología. En efecto, mientras entre 1960 y 1967 la tasa de crecimiento anual de las líneas telefónicas alcanzó a 6,4% en 1989 -una vez completada la privatización y la nueva regulación tarifaria- alcanzó a 9,2% y en 1990 a 25,7%. Respecto al futuro se propone seguir avanzando en abrir espacios mayores de competencia y operación del mercado en el sector.

Libertad y Desarrollo

[3] En 1973 el Estado empresario en estos tres sectores representó más del 70% del valor bruto de producción sectorial.

El último capítulo presenta la investigación que el investigador asociado al LyD, Jorge Asecio realiza para 4 modalidades del sector transportes: marítimo, portuario, aéreo y ferroviario. El diagnóstico presentado para estos subsectores coincide en que previo a las reformas ellos se caracterizaban por la propiedad estatal de las empresas existentes y por una normativa que inducía a la monopolización y la ineficiencia. Sólo para graficar lo anterior basta señalar que en 1973 los puertos chilenos registraban tal grado de atochamiento que el costo por sobreestadía de las naves alcanzaba a alrededor de 70.000 dólares en promedio. Prácticamente, 20 años después y gracias a las políticas de soluciones privadas aplicadas que significaron un gran aumento de eficiencia, sólo los puertos de San Antonio y Valparaíso movilizan más carga que lo que movilizaba en 1973 la totalidad de los puertos sin que hubiera sido necesario ampliar su capacidad.

Las políticas aplicadas consistieron en racionalizar la inversión pública; abrir los subsectores a la competencia interna y externa; promover la inversión privada y establecer reglas para las empresas estatales que significaban eliminar los privilegios, exigir utilidades y dar transparencia a su gestión. En aquellos casos más exitosos, ello significó además privatizar algunas de las empresas estatales: transporte aéreo y marítimo, aún cuando en estos dos subsectores sigue existiendo una empresa estatal (transporte marítimo) o de propiedad mixta (aéreo). Tanto en el ferroviario como en el portuario no se privatizaron las empresas, sino que sólo actividades al interior de ellas o complementarias. Es así como, en el caso del subsector portuario hoy son empresas privadas las que realizan la estiba y desestiba, y en el ferroviario, las que manejan ciertos servicios. Los resultados muestran que el proceso fue especialmente exitoso desde el punto de vista de reducir el costo del transporte internacional, lo cual es especialmente significativo para un país tan alejado del mercado mundial como es Chile. Sin embargo, también indican que aún queda mucho por hacer en el sentido de profundizar soluciones privadas en cada uno de los subsectores presentados.

De esta presentación y de la lectura de cada uno de los capítulos del libro el lector podrá percatarse de las bondades de las soluciones privadas en comparación a las tradicionales políticas estatistas en sectores de alta complejidad en sus problemas públicos. Asimismo, podrá apreciar los problemas que en la implementación de las nuevas políticas quedaron pendientes por solucionar.

En efecto, tanto en los sectores descritos como en otras áreas de la economía chilena queda aún mucho por hacer en el campo de la desregulación y privatización de forma de incorporar a la solución de los problemas al sector privado. Estos avances deben realizarse para conseguir un mayor desarrollo económico y social para beneficio de todos los chilenos.

Libertad y Desarrollo

SECTOR PREVISION

LUIS LARRAIN A.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

I. INTRODUCCION

El capítulo que sigue describe las principales características de la llamada Reforma Previsional que se realizó en Chile en el año 1980, creando un sistema de capitalización individual de administración privada a través de instituciones denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Esta reforma abarcó solamente los regímenes de pensiones por vejez, invalidez y sobrevivencia (viudez y orfandad), que aunque largamente representan el segmento más importante de la seguridad social chilena no abarcan todas las prestaciones que ésta comprende.De hecho en esta misma publicación, en el capítulo correspondiente a la participación privada en salud, se analiza el funcionamiento de las ISAPRES, Instituciones de Salud Previsional, que nacieron junto con la reforma previsional, y que en ocasiones se entienden como parte de la seguridad social aunque responden a un problema distinto. La participación privada en la seguridad social tuvo una manifestación incipiente en Chile en los años cincuenta cuando empresarios e industriales se agruparon para formar mutualidades que afrontaran el problema de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, contingencias que tampoco se tratan en este capítulo.

La primera sección, antes de entrar a la descripción de la reforma, presenta un diagnóstico de la situación del sector el año 1980. La segunda sección plantea los objetivos que se tuvieron en cuenta en el diseño del nuevo sistema previsional. La tercera se refiere a las acciones que se debieron tomar respecto al antiguo sistema y trata el importante tema de la transición. Luego, en la cuarta, se describen y analizan conceptualmente las principales características del nuevo sistema de pensiones. La quinta sección está destinada a revisar el funcionamiento de esta industria, la de administración privada de pensiones, luego de diez años de existencia. La sexta y última aborda los desafíos que debe enfrentar en el futuro el sistema.

Libertad y Desarrollo

II. DIAGNOSTICO ANTES DE LA REFORMA

1. PRINCIPALES CARACTERISTICAS DEL REGIMEN DE PENSIONES DE REPARTO

El régimen de pensiones de reparto o de "financiamiento sobre la marcha" es uno en el cual no se acumulan fondos, ya que los trabajadores activos (junto a empleadores y al fisco) mediante sus cotizaciones legales financian las pensiones de las personas pasivas. Es decir, hay una suerte de contrato intergeneracional donde los trabajadores en actividad financian a

quienes en la actualidad están retirados bajo la creencia que cuando ellos jubilen los futuros activos financiarán su vejez. Si bien muchos de los regímenes del antiguo sistema de pensiones no fueron concebidos originalmente de esa manera, en la práctica evolucionaron hacia un sistema de reparto.

En un sistema de esta naturaleza, los beneficios de la pensión y las obligaciones de los trabajadores activos están determinados por ley. Por lo tanto, se desvincula el aporte que realiza el afiliado durante su vida activa, de la pensión que recibirá al jubilar. En consecuencia, no hay incentivo para el imponente en orden a cotizar un monto mayor para recibir una mejor pensión en el futuro. Este puede, en definitiva, recibir beneficios superiores a sus aportes si pertenece a grupos de presión que lleven al gobierno a aumentarle sus pensiones, o puede, por el contrario, resultar perjudicado por el sistema.

En Chile, esta falta de relación existente entre lo cotizado y la pensión recibida, que se traducía en un incentivo para subdeclarar imposiciones, junto a la presión de ciertos grupos por obtener mejores beneficios (sin haber un adecuado financiamiento como contrapartida) fue lo que llevó al fisco a realizar aportes crecientes para poder pagar las pensiones comprometidas, provocando el desfinanciamiento creciente del sistema.

Libertad y Desarrollo

2. BREVE DESCRIPCION DE REGIMENES Y BENEFICIOS

Pese a que en Chile se suele hablar del sistema de previsión antiguo como algo homogéneo, lo cierto es que éste estaba formado por una gran cantidad de distintos regímenes. Los diferentes regímenes, que ascendían a más de 100 en las 32 Cajas de Previsión existentes en 1979, establecían distintos requisitos para jubilar, niveles de pensiones y mecanismos de cálculo de beneficios para diversos grupos de trabajadores. Los más perjudicados con esta diversidad eran los más pobres (obreros del Servicio de Seguro Social o SSS), que sumaban un 65% de los imponentes activos en 1979, y no tenían derecho, por ejemplo, a pensiones de antiguedad que permitían a otros grupos jubilar con 42 años de edad. Los obreros, pese a realizar los trabajos físicos más pesados, sólo podían jubilar a los 65 años y además recibían un porcentaje menor de la renta imponible como pensión en relación a Cajas de otros sectores de trabajadores. En la Caja Bancaria, la del Banco de Chile y la del Banco del Estado la edad exigida para jubilar por vejez era de 55 años. La jubilación por antiguedad les permitía rebajar aún más esa edad.

Otro de los problemas serios del sistema de reparto era la falta de uniformidad en la reajustabilidad de los beneficios. Un extremo eran las llamadas pensiones "perseguidoras", reservadas para un selecto grupo de funcionarios públicos y otros grupos minoritarios que recibían la misma renta que el "similar en actividad". Es decir, cada vez que correspondía reajustar la renta del trabajador activo que ocupaba

el cargo se reajustaba también la del pasivo. La mayoría de las pensiones, no obstante, no tenía asegurada la reajustabilidad para recuperar el valor adquisitivo perdido por la inflación, y cada cierto tiempo la ley concedía un reajuste general o parcial.

Además del problema de la reajustabilidad del beneficio una vez concedido, la base para el cálculo de las pensiones era distinta en los diversos regímenes, lo que tenía el efecto de crear diferencias importantes en presencia de altos índices inflacionarios. Mientras algunos jubilaban con un monto calculado sobre la base de la renta del último año, otros lo hacían con el promedio de los últimos tres años, y otros con el de los últimos cinco años. En ciertos casos sólo se ajustaban por inflación algunas de esas rentas -por ejemplo, en el caso de cinco años los tres más antiguos- por lo que dos años con inflaciones anuales de tres dígitos como hubo en Chile reducían el valor real de la pensión a montos insignificantes.

Otra característica del antiguo sistema que se fue agudizando con los años, fue la tendencia a crear nuevos beneficios, tales como préstamos, aprovechando la bonanza transitoria de la etapa de maduración de un sistema de reparto. Demás está decir que ello drenó los fondos de las cajas de previsión, comprometiendo su capacidad financiera de largo plazo. Pese a que en su concepción inicial el sistema antiguo pretendía ser solidario, la redistribución de ingreso, que resultaba del juego de poder que se traducía en legislaciones especiales para distintos grupos, era claramente regresiva.

3. INSTITUCIONALIDAD

En 1979 existían 32 cajas de previsión que agrupaban a tipos de trabajadores específicos o de determinados sectores productivos, los cuales no podían cambiarse ni elegir Caja a no ser que cambiasen de sector laboral. En otras palabras, cada institución tenía un mercado cautivo y no hacía ningún esfuerzo por dar un buen servicio. Las tres principales Cajas en conjunto afiliaban a más del 90% de los imponentes activos (Cuadro N°1).

Cuadro N° 1
IMPONENTES ACTIVOS POR CAJA (1979)

	Nº Imponentes	% del Total
SSS	1.486.400	64,87%
EMPART	403.000	17,59%
CANAEMPU	266.298	11,62%
Otras	135.485	5,92%
Total	2.291.183	100,00%

Fuente: La Previsión en Chile Ayer y Hoy. Impacto de una Reforma; Hernán Cheyre V., CEP.

Libertad y Desarrollo

La función de las Cajas era administrar los fondos recaudados por medio de las cotizaciones, pagar las pensiones y otorgar otros beneficios. La mayoría de ellas tenía, a la fecha de la reforma, gastos que superaban a sus ingresos, por lo que requerían de aporte fiscal para cumplir sus compromisos El aporte fiscal aumenta su participación en los ingresos de las cajas en un 13,8% durante el período 1947-1980 (Cuadro N°2).

Cuadro N°2
INGRESOS SISTEMA DE PREVISION SOCIAL 1947-1980
(Variación Porcentual Anual Promedio)

Caja	Cotizaciones	Aportes del Estado	Producto Inversiones	Otros Ingresos
S.S.S.	6,63	8,29	-7,24	1,20
CANAEMPU	6,50	12,96	-7,28	-1,85
EMPART	4,56	-6,86	-6,40	-0,32
F.F.C.C.	2,51	19,42	-9,88	-3,87
BANCARIA	7,49	-5,66	2,47	-4,45
Banco de Chile	6,50	-	7,65	3,34
SISTEMA	6,34	13,77	0,51	-0,88

Fuente: Gert Wagner, Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía: "Estudio de la Reforma Previsional: Previsión Social Chilena, Antiguo Sistema 1925-1980".

Libertad y Desarrollo

En general, la administración de las Cajas era bastante ineficiente. Los escasos excedentes que algunas de ellas generaban en ocasiones eran invertidos deficientemente, en un afán mal entendido de otorgar en el momento beneficios adicionales, tales como créditos hipotecarios a tasas subsidiadas (que en el caso de EMPART favorecieron a un 1% de los imponentes de esa caja), adquisición de activos físicos que se destinaban al arriendo de los afiliados a precios subsidiados, compra de teatros, farmacias, predios agrícolas, etc, sin preocuparse de tener un adecuado financiamiento como contraparte. Las Cajas se apartaron así de su objetivo principal, conceder pensiones, incurriendo en todos los vicios imaginables de una administración estatal y burocrática.

4. SITUACION FINANCIERA

Un sistema de reparto tiene básicamente tres formas de aumentar su financiamiento: 1). Subir las tasas de cotización; 2). Aumentar el aporte

estatal; 3). Deteriorar el nivel de los beneficios. El cambio en la relación de activos/pasivos que se fue produciendo en Chile obligó a usar, a lo largo del tiempo y con distinta intensidad, estas tres vías.

En efecto, como consecuencia del envejecimiento de la población, producto del aumento de las expectativas de vida y también de los incentivos propios del sistema, cada vez hubo menos activos que financiaban la pensión de un pasivo. Mientras en 1955 existían 12,2 activos por cada pasivo, en 1979 sólo 2,5 activos financiaban a cada pasivo (Cuadro N°3).

Cuadro N°3
RELACION ACTIVOS/PASIVOS
(Número de Activos por cada Pasivo)

AÑO	SSS	CANAEMPU	EMPART	BANCARIA	BCO.CHILE	SISTEMA
'47	1.204,8	10,9	-	-	-	36,9
'50	-	-	-	-	-	-
'55	16,6	6,2	51,0	7,1	5,1	12,2
'60	10,8	7,4	16,9	3,2	4,5	8,6
'65	5,9	4,1	9,5	3,0	3,9	5,3
'70	4,5	8,0	13,1	3,0	2,9	4,4
'72	3,7	7,5	12,3	2,9	2,7	3,9
'75	3,2	6,3	5,0	2,6	2,9	3,3
'77	2,6	4,6	4,4	2,6	2,6	2,8
'79	2,3	3,6	4,3	3,1	2,7	2,5

Fuente: Estudio de la Reforma Previsional: Previsión Social Chilena, Antiguo Sistema 1925-1980; Instituto de Economía, PUC.

Libertad y Desarrollo

Luego, en la medida que la relación activos pasivos se va haciendo cada vez menor, significa que habrá menos ingresos por cotizaciones para pagar las pensiones del sector pasivo. Ello conduce a un creciente aporte estatal que financie esta diferencia, o a la disminución del nivel de las pensiones.

Esto se reflejaba claramente en la tendencia creciente de los aportes estatales (Cuadro N°4) .

Otra forma de abordar el problema financiero es aumentar las tasas de cotización. En el Servicio de Seguro Social, la tasa total a sus inicios en 1925 y hasta 1937 fue de un 5 % de la remuneración, y aumentó progresivamente hasta llegar a un máximo de 51,4% en 1975 y descender luego a un 33,25 % en 1980, año de la Reforma Previsional. En la Caja de Empleados Particulares,

la tasa entre 1924 y 1936 fue de 10 %; llegó a un máximo de 64,7 % en 1974; y descendió al 41 % en 1980.

Cuadro N°4
EVOLUCION APORTES ESTATALES
PARA FINANCIAMIENTO DE PENSIONES
(Incluye la cotización que le corresponde al Estado como empleador)

AÑO	($MM de 1989) (a)	(Indice:'68=100)
'68	71.031,9	100,0
'69	N.D.	-
'70	113,955,4	160,4
'71	185.353,2	260,9
'72	172.785,2	243,3
'73	100.651,0	141,7
'74	90.920,1	128,0
'75	97.740,4	137,6
'76	88.050,8	124,0
'77	120.535,3	169,7
'78	122.921,0	173,1
'79	130.224,5	183,3
'80	153.754,4	216,5

Libertad y Desarrollo

(a) Considera deflactor implícito del PGB
Fuente: "La Previsión en Chile Ayer y Hoy. Impacto de una Reforma", Hernán Cheyre V., CEP.

El expediente de aumentar las tasas de cotización para financiar el sistema, además de sus efectos económicos, tiene un problema: cabe tener en cuenta que si el ahorro obligatorio, producto de la tasa legal de cotización, es superior al ahorro deseado por la persona, habrá incentivos para evadir el pago de cotizaciones, recurriendo normalmente a la subdeclaración de la renta imponible.

Por último, existe la alternativa de deteriorar el nivel de las pensiones para afrontar el problema financiero. En la sección que sigue nos referiremos al nivel de los beneficios del sistema. En todo caso, pese a la utilización de las tres vías que hemos señalado: aumento del aporte fiscal, incremento de las tasas de cotización, y deterioro de los beneficios, está claro que el sistema no podía resistir por mucho tiempo más. Cada una de estas vías tiene un límite. Es difícil pensar en tasas de cotización que vayan mucho más allá del

50 % o en deterioros aún mayores del nivel de las pensiones que ya eran muy bajas. De hecho, un estudio realizado en ODEPLAN(Oficina de Planificación Nacional), proyectando la situación financiera del sistema a cincuenta años a partir de 1980 arrojaba un déficit de aproximadamente 395 mil millones de pesos (moneda de 1990) para el último año de la proyección. Hay que destacar que estas proyecciones se hacen a partir de una serie de reformas realizadas al sistema antiguo, tendientes justamente a disminuir el impacto futuro de su déficit financiero. Estas reformas, que se explicarán más adelante, hicieron más exigentes los requisitos para jubilar de todos los grupos privilegiados y redujeron, por lo tanto, en forma significativa el problema financiero de corto plazo.

5. NIVEL DE LOS BENEFICIOS

El nivel de beneficios en general mostraba una gran variabilidad en términos reales de acuerdo a los reajustes que se fueron otorgando, ya que como hemos mencionado no había reajustabilidad automática. Las Cajas establecían mecanismos específicos para calcular las pensiones iniciales al momento de jubilar. Para comparar los niveles de las pensiones entre las distintas Cajas es adecuada una estimación, hecha por el economista Hernán Cheyre, del valor de la pensión máxima inicial que podía obtener un cotizante, como porcentaje de la renta imponible. Se obtuvo, por ejemplo, que este porcentaje era de un 60,8% en el SSS y de un 86,8% en EMPART, para las pensiones de vejez (Cuadro N° 5).

Libertad y Desarrollo

Cuadro N° 5
PENSIONES MAXIMAS

PENSIONES DE VEJEZ SSS			PENSIONES DE VEJEZ Y ANTIGÜEDAD EMPART		
Remuneración Imponible (a) ($)	**Monto Pensión Máxima (b)** ($)	**(b) / (a)** (%)	**Remuneración Imponible (a)** ($)	**Monto Pensión Máxima (b)** ($)	**(b) / (a)** (%)
15.000	9.113	60,8	25.000	21.698	86,8
25.000	15.189	60,8	40.000	34.717	86,8
40.000	24.302	60,8	70.000	60.755	86,8
			120.000	104.151	86,8
			220.000	190.944	86,8

Fuente: "La previsión en Chile Ayer y Hoy. Impacto de una Reforma", Hernán Cheyre V., CEP.

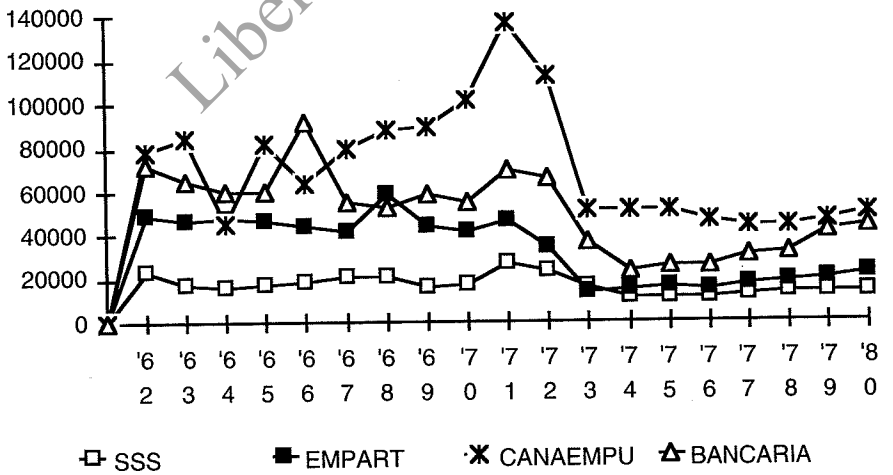
PENSIONES DE VEJEZ
BANCARIA

Remuneración Imponible (a) ($)	Cotiza desde los 18 años Monto Pensión máxima (b) ($)	(b) / (a) (%)	Cotiza desde los 25 años Monto Pensión máxima (c) ($)	(c) / (a) (%)
25.000	20.313	81,25	17.411	69,64
40.000	32.501	81,25	27.858	69,65
70.000	56.878	81,25	48.752	69,65
120.000	97.504	81,25	83.575	69,65
220.000	178.758	81,25	153.221	69,65

La falta de reajustabilidad hacía muy fluctuantes las pensiones reales como se ve en el Gráfico 1, y la incertidumbre en este caso perjudicaba a los imponentes.

Libertad y Desarrollo

Gráfico N°1
EVOLUCION DE LAS PENSIONES DE VEJEZ
PROMEDIO REALES
(en pesos de 1989)



Fuente: "La Previsión en Chile Ayer y Hoy. Impacto de una Reforma";Hernán Cheyre V., CEP.

El sistema previsional fijaba también topes máximos de pensiones. Mientras en 1960 éste era de 8 sueldos vitales equivalentes a $334.786 (en moneda de 1989), en 1980 el tope era de 50 sueldos vitales equivalentes a $220.452 (en moneda de 1989).

La realidad prevaleciente en 1980, año de la reforma previsional, indica que el 70 % de los jubilados del sistema estaba recibiendo pensiones iguales o inferiores al valor de la pensión mínima de vejez, que tenía un valor aproximado de 30 dólares mensuales.

6. ALGUNOS EFECTOS SOBRE LA ECONOMIA DEL SISTEMA PREVISIONAL

La falta de relación entre las imposiciones y la pensión, junto a la inseguridad y complejidad en el cálculo de la pensión, hacían que se percibiera a las cotizaciones como un impuesto. La diferencia entre lo que el imponente estaba dispuesto a cotizar, sobre la base de los beneficios que él esperaba, y lo que efectivamente debe imponer es técnicamente equivalente - dado que las imposiciones se calculan en relación a las remuneraciones- a un "impuesto implícito" al trabajo. Este impuesto encarece la contratación de mano de obra, reduce el empleo y disminuye las remuneraciones líquidas.

En cuanto a la redistribución del ingreso en este sistema, ésta se da entre sectores de trabajadores bastante homogéneos que pertenecen a la misma Caja; luego la redistribución es más bien horizontal; es decir, entre personas con un nivel de ingreso bastante similar. Se deduce de aquí que la estructura e institucionalidad de este sistema no aporta nada referente a la redistribución hacia los pensionados más pobres (entre la distintas cajas); incluso, como hemos visto, se les discriminaba especialmente en los requisitos exigidos para jubilar y la forma de cálculo y reajustabilidad de las pensiones. La principal redistribución se da entre generaciones, ya que hay algunas que salen favorecidas en tasas y beneficios, y otras, definitivamente, perjudicadas.

No se puede afirmar a priori que la existencia de un sistema de previsión cualquiera afecte el nivel de ahorro global, ya que es claro que si lo que se obliga a cotizar es mayor que lo que voluntariamente la persona ahorraría en previsión para su vejez hay un aumento obligatorio del ahorro; pero el ahorro obligatorio reemplaza ahorro voluntario, pudiendo compensarse ambos. En relación al stock de capital, en un régimen de reparto éste no se ve modificado, pues no es necesaria la acumulación de reservas, al financiar los activos las pensiones de los pasivos.

Libertad y Desarrollo

III. OBJETIVOS DE LA REFORMA

1. RESOLVER LA QUIEBRA FINANCIERA

Como ya se mencionó, el sistema de reparto, dada la evolución de gastos e ingresos y del aporte fiscal, derivaría tarde o temprano en una quiebra. Se estima que ello habría significado un aporte fiscal para la previsión de una magnitud igual al total del gasto fiscal en el año 2000. Esto refleja claramente que el sistema de reparto no podía continuar y que el sistema previsional debía ser sometido a una reforma.

El déficit fiscal producto del sistema previsional llevaba una tendencia creciente. En este sentido, es esclarecedor mostrar su evolución proyectada si no se hubiese realizado la reforma previsional y el déficit proyectado haciendo la reforma. De acuerdo al estudio ya mencionado de ODEPLAN, respecto a las perspectivas financieras del sistema en los próximos cincuenta años sin reforma se evolucionaba desde un superávit de $65 mil millones en 1981 (en pesos de 1990) a un déficit de $395 mil millones en el año 2031. En cambio, con reforma se pasa de un déficit de 261 mil millones en 1981 a un déficit de 7 mil millones en el año 2031, todo en moneda de 1990.

El estudio anterior demuestra que si bien es cierto el cambio de un régimen de reparto a uno de capitalización impone un costo financiero inicial al Estado(deja de recibir las cotizaciones de los trabajadores activos que se cambian de sistema y debe continuar pagando las pensiones de los pasivos), a la larga la situación se revierte, resultando un buen negocio para el Estado. La explicación es clara: el régimen de reparto tiene una proyección financiera de déficit creciente. Al producirse la reforma, si bien se reciben menos recursos porque las cotizaciones de los activos van a la capitalización, también dejan de contraerse obligaciones para con esos trabajadores activos, quienes en el futuro financiarán sus propias pensiones.

Libertad y Desarrollo

2. DESREGULACION, NEUTRALIDAD Y SUBSIDIARIEDAD DEL ESTADO

Si bien el Estado tiene una obligación en el sentido de fiscalizar el sistema de pensiones- dado que le impone a los trabajadores un ahorro obligatorio- ello no significa que deba proveer directamente los servicios relacionados con esta actividad. Esta lógica de la subsidiariedad del Estado, que orientó las reformas económicas y sociales en Chile, fue también aplicada al concebir el nuevo sistema. Con la reforma de 1981 se pretendía entregar al sector privado la administración de los fondos previsionales

acumulados en cuentas de capitalización individual, creando una nueva industria para dejar libre y sin trabas a las administradoras privadas en su gestión. La responsabilidad del Estado, sin embargo, debía estar en la fiscalización, para lo cual se crearía una Superintendencia encargada de esa labor.

En relación a la redistribución del ingreso, hay un replanteamiento del tema. No se pretende que el sistema previsional redistribuya ingresos (los beneficios recibidos guardan estrecha relación con los fondos acumulados en la cuenta individual). En este sentido es preferible establecer programas de ayuda a los pobres y subsidios directos y claros hacia ellos; de otra forma se fabrica un complejo sistema de subsidios e impuestos, en donde no está claro en definitiva a quién se ayuda y a quién se perjudica. La única redistribución del ingreso vinculada a la previsión se produce al fijar el Estado una pensión mínima. Cualquier afiliado al nuevo sistema que no acumule en su cuenta de capitalización individual los fondos necesarios para financiar una pensión mínima y cumpla ciertos requisitos de tiempo cotizado en el sistema recibe un aporte del Estado. Lo interesante de esta fórmula es que el subsidio estatal se limita a ayudar sólo a los más pobres.

3. IMPACTO SOBRE LA ECONOMIA

Se pretendió disminuir el impuesto al trabajo que significaban las altas cotizaciones previsionales. Si el nuevo sistema era capaz de financiarse con menores tasas de cotización se lograría una disminución del costo de contratar trabajadores y permitiría en el largo plazo un mayor aumento del empleo en relación al antiguo sistema. Además, el impuesto implícito (diferencia entre lo que el trabajador efectivamente cotiza y lo que hubiera estado dispuesto a cotizar voluntariamente, tomando en cuenta los beneficios esperados) también es menor en un sistema de capitalización por su naturaleza. Este era un objetivo de gran importancia por la incapacidad que había mostrado la economía chilena en las últimas décadas para generar nuevos empleos. De hecho, entre 1965 y 1970, el número de empleos privados generados fue menor al crecimiento de la fuerza de trabajo.

Como hemos dicho, no está claro el efecto sobre el ahorro global que tiene el cambio de un sistema de reparto a uno de capitalización. No obstante, cabe esperar que la acumulación de capital que se produzca en el nuevo sistema sea mayor, ya que la acumulación de reservas toma la forma de un ahorro, que implica un mayor stock de capital, con el consiguiente impacto en el mercado de capitales y en definitiva, en el desarrollo de la economía. Sin embargo, lo que sí es claro es la posibilidad de contar con un mercado de capitales moderno y sofisticado a partir de la necesidad de inversión de los fondos de pensiones, que se convirtieron en los mayores inversionistas institucionales del mercado.

Libertad y Desarrollo

4. EFICIENCIA DEL SISTEMA Y NIVEL DE BENEFICIOS

Los objetivos anteriores: resolver la quiebra financiera del sistema antiguo, avanzar en la desregulación de la economía, y convertir al sistema previsional en un factor que impulsara y dinamizara el crecimiento de la economía y no en un obstáculo para que ello sucediera, eran importantes, pero no lo fundamental. El objetivo principal era brindar a los chilenos la posibilidad de vivir una vejez digna y enfrentar las contingencias de la invalidez y de la muerte sin poner en peligro la estabilidad económica del grupo familiar. Por eso lo más importante era que el nuevo sistema entregara un nivel adecuado de beneficios, para lo cual era necesario idear un esquema eficiente de administración de los ahorros de los trabajadores.

Los cálculos actuariales realizados indicaban que para jubilar a los 65 años los hombres, y 60 años las mujeres, con una pensión que fuera de aproximadamente un 75 % de la renta del último año como activo, se requería un sistema que entregara rentabilidades anuales promedio de un 4% real. Una eficiente administración privada podía lograr esa meta.

La eficiencia en el nuevo sistema debía basarse en la competencia entre las administradoras privadas de fondos de pensiones (AFP), y en la libertad de afiliación y de cambio de institución que tendrían los trabajadores. Esto garantizaría que las administradoras buscaran disminuir sus costos de administración, captar más afiliados por medio del otorgamiento de mayores beneficios y cobrar comisiones menores.

Esto permitía esperar razonablemente que las AFP buscaran dar la mejor rentabilidad a los fondos de capitalización que administraran para captar nuevos afiliados y retener a los que ya estaban adscritos a ellas.

Libertad y Desarrollo

IV. ACCIONES SOBRE EL ANTIGUO SISTEMA

La transición desde un sistema de reparto en plena operación a uno de capitalización individual exigía realizar una serie de acciones, algunas previas y otras simultáneas al inicio del nuevo sistema, que garantizaran un proceso fluído.

1. NIVELACION DE REQUISITOS DECRETO LEY Nº 2.448

Aún antes que se iniciara el estudio definitivo del nuevo sistema de pensiones, y sin tener todavía la decisión política del cambio, con la promulgación del Decreto Ley Nº 2448 de 1979 se uniformaron los

requisitos de edad para obtener las pensiones de vejez, estableciéndose en 65 años para los hombres y 60 para las mujeres. Además se suprimió el retiro por antiguedad y las pensiones "perseguidoras", eliminando de este modo las jubilaciones prematuras. Este cambio era necesario aún cuando no se hubiera cambiado la naturaleza del sistema, ya que postergaba el colapso financiero del antiguo, y también establecía criterios de mayor equidad en sus beneficios. Ahora bien, una vez tomada la decisión de hacer la reforma previsional, este paso previo fue de gran utilidad porque permitía establecer para el sistema nuevo una edad de jubilación igual a la de antiguo, facilitando la transición. El nuevo sistema era simplemente incompatible con la estructura de diferentes requisitos y edades de jubilación que tenía el sistema de reparto antes del Decreto Ley 2.448.

2. CAMBIO EN LAS TASAS DE COTIZACION

Entre 1973 y 1980 se observó una disminución de las tasas de cotización sobre la remuneración imponible en algunas Cajas y en el Sistema como un todo (cuadro N°6):

Cuadro N°6
TASAS DE COTIZ. SOBRE REM. IMPONIBLE (%)

	SSS	EMPART	SISTEMA
1973	49,9	59,0	54,34
1980	33,25	41,0	37,61

Fuente: P.U.C., Instituto de Economía: "Estudio de la Reforma Previsional: Previsión Social Chilena, Antiguo Sistema 1925-1980.

Por último, a comienzo de 1981 se redujeron las tasas a un 20% en todas las Cajas. También se suprimió la cotización efectuada por el empleador al programa de pensiones, incrementando por ley las remuneraciones en el mismo porcentaje de manera de no alterar la renta líquida del trabajador. Este cambio se realizó con el objeto de hacer más claro el efecto que tendría sobre los trabajadores cambiarse al nuevo sistema que se estaba diseñando. Ello, porque el sistema de capitalización se basaba únicamente en aportes del trabajador, que además resultaban ser menores a los que requería el antiguo sistema. Así, un trabajador que optaba por el cambio vería inmediatamente reflejado, en una mayor remuneración líquida, el menor costo del nuevo sistema previsional.

Libertad y Desarrollo

3. BONO DE RECONOCIMIENTO

Al modificarse el sistema previsional se le da la opción al trabajador de quedarse en el antiguo sistema o cambiarse al nuevo. Si él decide lo último, ingresando a una AFP, se crea el bono de reconocimiento como forma de reconocerle los derechos devengados por las cotizaciones efectuadas en su Caja. A este bono tendrán derecho todas las personas que durante los cinco años anteriores al momento de publicarse la ley de reforma previsional registren al menos doce cotizaciones **mensuales** en alguna institución previsional. Esa institución es la que emite el bono a nombre del trabajador.

El valor del bono es reajustado por inflación y obtendrá una rentabilidad real de 4% anual. Este monto se abona a la cuenta individual del trabajador y se hace exigible sólo cuando él cumpla los requisitos para jubilar, a menos que el trabajador muera o sufra un siniestro de invalidez.

4. INSTITUCIONALIDAD: CREACION DEL INP Y FUSION DE CAJAS

En 1981 las instituciones estatales del sistema previsional antiguo (a excepción de las instituciones previsionales de las FFAA y de Orden) se agruparon en tres grandes instituciones:

- EMPART-SSS, correspondientes a la Caja de Empleados Particulares, algunas cajas menores, y el Servicio de Seguro Social.
- CANAEMPU-FFCC (e Hipódromos), correspondientes a la Caja de Empleados Públicos, Caja de Ferrocarriles y varias cajas del sector hípico.
- CAPREMER-TRIOMAR, correspondientes a las secciones de oficiales y tripulantes de la Caja de la Marina Mercante.

Estos programas de pensiones se pusieron bajo la jurisdicción única del Ministerio del Trabajo y Previsión Social que designa a sus directores. La supervisión y control corresponde a la Superintendencia de Seguridad Social existente antes de la reforma.

Por otro lado, se crea el Instituto de Normalización Previsional (INP) que se encarga de proponer las medidas para reformar el sistema, reconstruir las cuentas individuales que permitan el cálculo de los bonos de reconocimiento, y administrar un fondo (financiado con aportes estatales, venta de activos de las instituciones, e inversión), con el cual se debe cubrir el déficit de las instituciones en el sistema antiguo y financiar en el sistema nuevo las cotizaciones acumuladas en el antiguo (bono de reconocimiento).

Libertad y Desarrollo

En 1988 se uniforman los sistemas existentes (los tres grupos) en una sola institución bajo la dependencia del INP.

5. PENSIONES ASISTENCIALES

En 1974 se establece un sistema de pensiones asistenciales dirigidas a los ancianos e inválidos carentes de recursos (no asegurados), específicamente a los inválidos mayores de 18 años, las personas mayores de 65 años y los deficientes mentales, de cualquier edad, siempre que no sean causantes de subsidio familiar. Todos ellos que fueran carentes de recursos, es decir, que no poseían ingresos propios provenientes de remuneraciones o rentas de cualquier origen o procedencia, o que teniéndolos fueran inferiores a un 50% de la pensión mínima y siempre que, en ambos casos, el promedio de los ingresos de su grupo familiar fuera también inferior a ese monto.

V. EL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES

1. CAPITALIZACION INDIVIDUAL: ¿POR QUE SE CAMBIA EL SISTEMA?

Los ajustes introducidos al sistema de pensiones antiguo por el Decreto Ley 2.448 uniformaron los requisitos para jubilar, y mejoraron su situación financiera de largo plazo. Cabe preguntarse entonces por qué se insistió en una reforma previsional que cambiaba la naturaleza del sistema, transformándolo en uno de capitalización. El análisis realizado en esa oportunidad llevó a concluir que la debilidad del sistema de reparto estaba en su concepción, y que un esfuerzo aislado que corrigiera algunos de sus aspectos más negativos corría el riesgo de ser revertido en el tiempo con nuevas modificaciones que volvieran a poner en peligro su estabilidad financiera, a introducir normas discriminatorias y, en definitiva, a recrear un sistema ineficiente, injusto y financieramente quebrado.

En efecto, el sistema antiguo tenía en su naturaleza el germen de su propia destrucción al desvincular los beneficios obtenidos del aporte realizado, lo que incentivaba a los grupos de presión a conseguir leyes especiales que mejoraran sus condiciones sin una correspondiente mejoría de los ingresos del sistema. Una manera de probar lo anterior es comparar la evolución de la relación activos/pasivos del sistema antiguo con la misma relación a nivel del país. Mientras la relación del sistema en 1960 alcanzaba

Libertad y Desarrollo

a 8,6, en el año 1979 llegó a 2,5. Ello podría llevar a pensar que el cambio demográfico fue de tal magnitud que por el envejecimiento de la población el deterioro financiero era inevitable. Sin embargo, en el año 1960 la población mayor de 60 años era un 15,58 % de la población entre 20 y 60 años, y en 1980 esa relación llegó a 16,74%, lo que no representa un cambio dramático y está indicando que el sistema estaba diseñado para ofrecer beneficios más allá de su propia capacidad de financiarlos. De haberse quedado satisfechos con el ordenamiento producido por el DL 2.448, nada aseguraba que en 50 años más el sistema no volviera a estar absolutamente desfinanciado como producto de modificaciones legales posteriores, esperables dados los incentivos propios que generaba.

2. ADMINISTRACION PRIVADA: LAS AFP NUEVAS, GIRO EXCLUSIVO, COMPETENCIA

Una vez decidido que se iba a cambiar el sistema de reparto por uno de capitalización individual en que los beneficios recibidos tuvieran relación con los aportes, dos eran materialmente las posibilidades de organizar el nuevo sistema, un esquema de seguro o uno de acumulación de fondos.

a. ¿Seguro o acumulación?

El sistema de seguro implicaba para el trabajador pactar una pensión de jubilación con una compañía aseguradora a cambio de una prima periódica (la cotización previsional). La relación entre la cotización y la pensión estaría determinada fundamentalmente por la tasa de interés de mercado de largo plazo vigente a la suscripción de la póliza. La principal ventaja para el trabajador era que conocería con certeza el monto de la pensión. Ello, sin embargo, a costa de un riesgo muy alto para el asegurador, toda vez que debe prefijar una variable a muy largo plazo, con el agravante de un mercado financiero poco desarrollado y cerrado al exterior donde escaseaban los instrumentos que permitieran a las compañías calzar sus fondos a largo plazo.

Como el mercado de capitales chileno no ofrecía esa opción, una alternativa para los aseguradores habría sido compensar el riesgo con grandes capitales y reservas, pero ello implicaba generar una barrera de entrada al mercado que le restaría competencia. Adicionalmente, dado que el mayor riesgo proveniente del descalce de fondos era una rigidez del entorno económico que no podía ser obviado por las compañías de seguro, la verdad es que económicamente el riesgo permanecía, aún cuando financieramente podía compensarse con mayor capital y reservas. Todo ello

Libertad y Desarrollo

llevó a pensar que esto podría aumentar los costos del sistema hasta el punto de hacerlo ineficiente.

La verdadera alternativa era entonces la acumulación de fondos, fijando una cotización y dejando que el monto de la pensión fuera variable, y resultante de la rentabilidad de las inversiones realizadas con los fondos que se fueran acumulando en la cuenta individual. Así, aún cuando el riesgo a nivel del trabajador era mayor, el riesgo global del sistema era menor, y además se aseguraba una mayor competitividad al no exigir capitales tan altos.Como una manera de compensar el riesgo individual se creó la posibilidad de un ahorro voluntario que sirviera para aumentar el monto de la pensión o adelantar la fecha de jubilación.

b. Instituciones Administradoras

Para administrar el sistema se requerían instituciones privadas, que a través de la competencia, se vieran incentivadas a ser eficientes en su gestión. La posibilidad de entregar la administración a los bancos, a través de fideicomisos, se desechó por razones prácticas. A esa fecha, 1980, existían dudas acerca de la vulnerabilidad financiera de los bancos y la eficiencia de la supervisión al sistema bancario. Dos años más tarde, la crisis del mercado de capitales chileno demostró que fue una decisión acertada. Por otra parte, se pensó en un conflicto de intereses dado que una de las inversiones naturales de los fondos previsionales serían depósitos en los bancos.

Por las razones anteriores se decidió que el sistema sería administrado por instituciones nuevas, las AFP, especialmente creadas al efecto y con giro exclusivo. Se creó también un organismo fiscalizador especial, la Superintendencia de AFP, con reducido personal y gran calificación técnica de éste. El desfase entre la aprobación de la ley, y el punto de partida del nuevo sistema permitió la creación de AFP por parte de inversionistas privados. Las AFP serían sólo mandatarias o intermediarias financieras de los fondos que administraran, no propietarias, para lo cual se creó una persona distinta denominada Fondo de Pensiones, que constituye un patrimonio separado formado por los recursos depositados por los imponentes y la rentabilidad de las inversiones.

Es, por supuesto, discutible que instituciones con giro único como las AFP sean la única alternativa eficiente para administrar un sistema de este tipo. Compañías de Seguro o instituciones financieras con negocios similares en algunos aspectos podrían ser opciones válidas, dependiendo de la realidad de cada país.

Libertad y Desarrollo

3. INVERSIONES: RENTABILIDAD, RIESGO, DIVERSIFICACION Y GARANTIAS

El monto de los beneficios, y por lo tanto la bondad del nuevo sistema, depende de la rentabilidad de las inversiones. Como ya se ha mencionado, los cálculos actuariales realizados indicaban que para jubilar a los 65 años los hombres, y 60 años las mujeres, con una pensión que fuera de aproximadamente un 75 % de la renta del último año como activo, se requería un sistema que entregara rentabilidades anuales promedio de un 4% real. Ello parecía perfectamente compatible con el potencial de la economía chilena. Se trataba entonces de permitir a las AFP la inversión de los fondos previsionales en una cartera de instrumentos que lo hiciera posible.

El objetivo de rentabilidad, y la competencia entre instituciones para captar afiliados debía conciliarse con la seguridad que había que entregar a los imponentes. De hecho se estaba obligando a los trabajadores a ahorrar para su pensión, por lo que se imponía una fiscalización del sistema, y también normas de diversificación de las inversiones a fin de atenuar el riesgo. Se establecieron por ley las opciones y los límites de inversión. En un principio, las posibilidades más bien se orientaron hacia instrumentos de deuda, especialmente de deuda pública. Había tres razones para ello; primero, la necesidad de asentar la confianza en el sistema lo cual se facilitaba con la inversión en papeles con respaldo del Estado; segundo, era una fórmula para aliviar el problema de caja del fisco a raíz de la reforma previsional; tercero, el mercado de capitales no ofrecía a esa fecha otra posibilidad, pero sí de esta forma se le daba tiempo para su desarrollo.

Libertad y Desarrollo

Posteriormente, se abrieron nuevas posibilidades de inversión entre las que destacan las acciones de sociedades anónimas. Ello contribuía a ampliar las opciones de los fondos, permitiendo rentabilidades superiores a las de los instrumentos de renta fija, y simultáneamente hacía posible reducir la relación deuda capital de la economía, capitalizando empresas que habían sido afectadas por la crisis de 1982. Por último, la posibilidad de inversión en acciones era funcional a la política de privatización de empresas públicas que llevaba adelante el Gobierno, al proveer un comprador institucional de acciones de empresas estatales que fue de gran utilidad para el éxito del programa de privatización que requería de un gran poder de compra.

Desde sus inicios, el sistema contemplaba normas de diversificación, estableciendo límites a la inversión en instrumentos emitidos por un mismo emisor y límites por tipo de instrumentos. Más adelante fue necesario clasificar los instrumentos de inversión lo que por su carácter dinámico hizo aconsejable la creación de una comisión clasificadora de riesgos.

Los mecanismos anteriores garantizan una razonable seguridad en la

inversión de los fondos. Adicionalmente, el sistema contempla otros dos mecanismos dirigidos específicamente a otorgar una rentabilidad mínima a los fondos de pensiones. El primero consiste en fijar la desviación máxima que la rentabilidad de la inversión de una AFP determinada puede tener en relación al promedio del sistema. Para ello se crea la reserva de fluctuación de rentabilidad, que es parte del fondo, y se forma con los excesos de rentabilidad en períodos previos. Si en un período la rentabilidad desciende bajo la desviación máxima permitida se aplican los fondos de la reserva, y en el evento que la fluctuación no alcance a ser compensada se utilizan los fondos de un encaje obligatorio, equivalente al 1 % del Fondo de Pensiones, que las AFP deben mantener para ese efecto. Este mecanismo ha operado sólo una vez en la vida del sistema.

El último mecanismo del que dispone el sistema es la garantía estatal para la pensión mínima. Si aún considerando todos los resguardos anteriores, un afiliado llega al final de su vida activa con fondos en su cuenta que son insuficientes para financiar el valor de una pensión mínima (definida por ley), el Estado, cumplidos ciertos requisitos básicos de años cotizados en el sistema, complementa los fondos con un aporte especial. De esta manera, la ayuda del Estado se dirige exclusivamente a aquellos que más lo necesitan, lo que le confiere un elemento de verdadera solidaridad al sistema.

Libertad y Desarrollo

4. BENEFICIOS: TIPOS DE PENSION, RENTAS VITALICIAS, RETIROS PROGRAMADOS

El nuevo sistema previsional entrega tres tipos de beneficios, pensiones de vejez, de invalidez y de sobrevivencia. La distinta naturaleza de los estados de necesidad que se deben cubrir determinan el diferente tratamiento que se les da en el nuevo esquema a estos beneficios.

Así, la vejez, al menos en términos cronológicos, es un hecho cierto. Por ello la pensión de vejez es susceptible de ser cubierta con un esquema de acumulación de fondos como el que describíamos antes. Para esto se fijó una tasa de cotización obligatoria del 10 % de la renta imponible destinada a financiar esta pensión, sin perjuicio de la posibilidad de cotizar en forma voluntaria montos adicionales.

La invalidez o la muerte del imponente, en cambio, pueden presentarse en cualquier momento, y, eventualmente, los fondos de acumulación ser insuficientes para financiar una pensión que guarde alguna relación con la renta. Ello hace necesaria la contratación de un seguro. Las AFP contratan periódicamente este seguro para los imponentes afiliados, para lo cual se agrega a la tasa de cotización del 10 % una tasa variable (que fluctúa entre

2% y 3,75 %), y que permite pagar, en caso de producirse el siniestro, pensiones de invalidez y sobrevivencia cuya relación con la renta imponible está definida por ley. Esta cotización adicional para invalidez y sobrevivencia incluye parte de la remuneración de la administradora, y, por lo tanto, es una suerte de precio del servicio y un factor de competencia en el mercado de las AFP. Además de ello, las AFP pueden cobrar a los imponentes comisiones por la administración.

a. Pensiones de Invalidez

Tienen derecho a pensión de invalidez los afiliados no pensionados que, sin cumplir los requisitos de edad para obtener pensión de vejez, y a consecuencia de enfermedad o debilitamiento de sus fuerzas físicas o intelectuales, pierdan a lo menos el 50 % de su capacidad de trabajo, según lo determine una comisión de tres médicos cirujanos designados por el Superintendente de AFP, que funciona en cada región del país. Para ser declarado inválido total, la pérdida de capacidad debe ser superior al 66% y para ser declarado inválido parcial, inferior a esa cifra pero superior al 50 %. La ley contempla también el concepto de invalidez transitoria, que da derecho a una pensión por tres años al cabo de los cuales se emite un segundo dictamen, que puede suspender el pago de la pensión, o conceder una pensión de invalidez definitiva.

b. Pensiones de Sobrevivencia

Tienen derecho a esta pensión los beneficiarios del afiliado fallecido, sea éste activo o pasivo, al momento de su fallecimiento. Las pensiones otorgadas corresponden a viudez, orfandad, y aquellas que se pagan a la madre de hijos naturales y padre o madre del afiliado en ausencia de otros beneficiarios.

c. Opciones de Retiro

La jubilación por vejez se produce una vez cumplidos los requisitos, que exigen una edad determinada (65 años los hombres y 60 las mujeres), o bien una cierta cantidad de fondos acumulados que permiten la jubilación anticipada. En este último caso, la cantidad que se exige en la cuenta individual está relacionada con la renta imponible del imponente, de modo de asegurar que la pensión anticipada no signifique en el futuro una carga para la sociedad por el deterioro de los ingresos del jubilado.

Los afiliados que cumplan los requisitos para pensionarse por vejez o invalidez y los sobrevivientes de un afiliado fallecido pueden disponer del saldo acumulado en la cuenta individual con el objeto de constituir una pensión a través de una de las siguientes modalidades:

Libertad y Desarrollo

- Renta Vitalicia Inmediata

Se transfiere el saldo de la cuenta a una compañía de seguros de vida escogida por el afiliado, a cambio de una pensión mensual fija de por vida expresada en unidades reajustables (Unidad de Fomento), y posteriormente una pensión de sobrevivencia a sus beneficiarios. Para que el afiliado pueda optar por esta alternativa la compañía de seguros debe ofrecer una pensión igual o superior al monto de la pensión mínima de vejez.

- Retiro Programado

Se mantiene el saldo de la cuenta en la AFP y se efectúan retiros mensuales en Unidades de Fomento de acuerdo a un programa preestablecido y recalculado anualmente. En esta opción no hay un seguro vitalicio, sino que anualmente se va recalculando el valor de la pensión de acuerdo a las expectativas de vida del jubilado. Es en ese sentido menos "segura", porque el monto de la pensión puede ir disminuyendo con el tiempo en la medida en que el jubilado viva más años que lo que sus expectativas de vida indicaban al momento de jubilar, pero tiene dos ventajas. Puede dar origen a pensiones mayores en los primeros años de jubilación, y permite traspasar el saldo remanente en el momento de la muerte a los herederos legales.

- Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida

Es una combinación de las anteriores. El afiliado contrata con una compañía de seguros de vida el pago de una renta mensual vitalicia a contar de una fecha futura, determinada en el contrato, dejando en su cuenta de capitalización individual los fondos suficientes para obtener de la AFP una Renta Temporal hasta la fecha en que empieza a regir la renta vitalicia.

Libertad y Desarrollo

VI. FUNCIONAMIENTO DEL NUEVO SISTEMA

1. LA PUESTA EN MARCHA

La puesta en marcha del sistema imponía varios desafíos a superar para asegurar el éxito futuro. Existía, en primer lugar, la necesidad de contar con instituciones altamente intensivas en tecnología, que pudieran manejar con eficiencia y rigurosidad la información que demanda un sistema de capitalización individual.

El sistema, a su vez, debía estar preparado para enfrentar un período inicial caracterizado por un importante grado de desconocimiento de

trabajadores y empleadores y un esperable desorden producto de la competencia de las fuerzas de venta de las AFP por captar afiliados.

Fue fundamental para afrontar estos desafíos la existencia de una autoridad fiscalizadora que fuera a la vez fuerte pero comprometida con el sistema y las ventajas de la administración privada. Se requería una autoridad de ese tipo que pudiera establecer normas de operación de las AFP que otorgaran confiabilidad y seguridad a los trabajadores afiliados y respeto a los empleadores.

También era necesaria la creatividad y profundo conocimiento de la naturaleza del sistema para introducir sobre la marcha los ajustes que permitieran corregir los puntos débiles que se fueran advirtiendo con el rodaje del sistema. La Superintendencia de AFP, creada especialmente para fiscalizar el nuevo sistema, fue capaz de proveer estos elementos con personal reducido pero altamente calificado desde el punto de vista técnico.

Libertad y Desarrollo

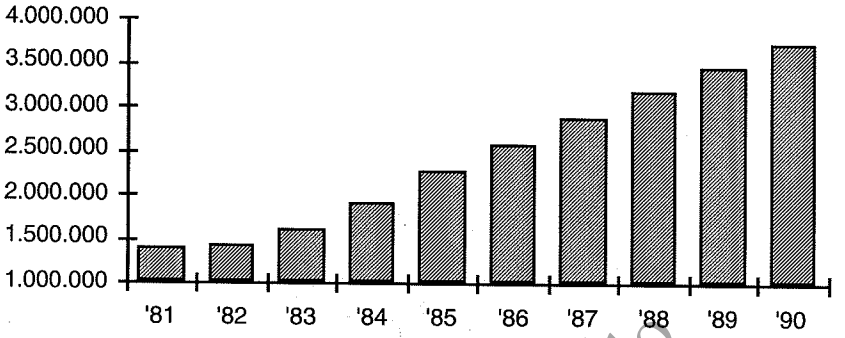
2. CARACTERISTICAS DE LA INDUSTRIA

El año 1981, primero del funcionamiento del nuevo sistema se crearon 12 Administradoras de Fondos de Pensiones(AFP). En esta industria, luego de 10 años, participaban 14 AFP al 31 de diciembre de 1990, repartiéndose entre ellas un mercado de 3.739.542 afiliados, cuyo crecimiento promedio anual ha sido de un 10,3%, destacándose una afiliación masiva en sus inicios que poco a poco fue suavizándose. La evolución del número de afiliados se muestra en el Gráfico 2.

a. Participación de Mercado

De los 3.739.542 afiliados, las tres AFP que tienen la mayor participación de mercado son Provida con un 29%, Sta. María con 20,1% y Habitat con 17,1%, que en conjunto poseen el 69% del mercado (Gráfico 4).

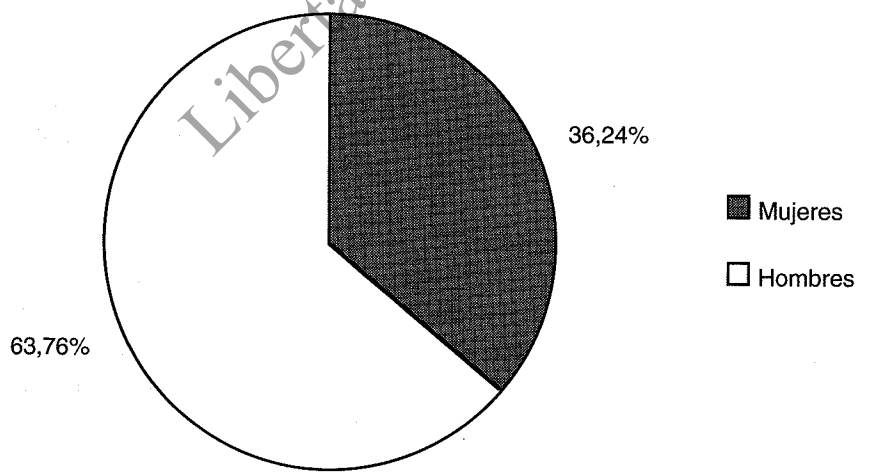
Gráfico N°2
EVOLUCION DEL NUMERO DE AFILIADOS
AL NUEVO SISTEMA



Fuente: Boletín Estadístico Mensual S.A.F.P.

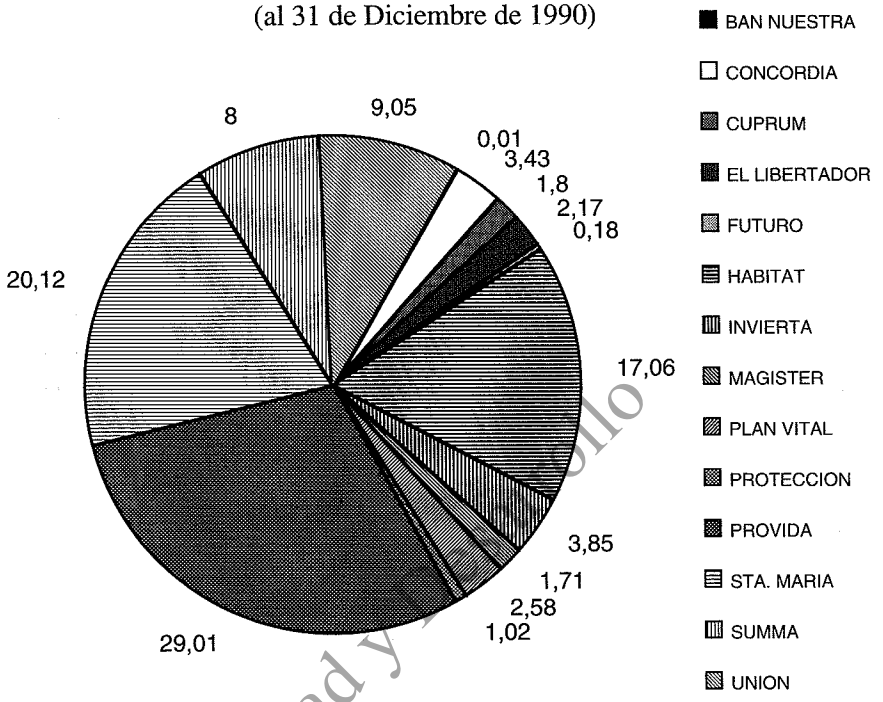
Libertad y Desarrollo

Gráfico N°3
SEXO DE LOS AFILIADOS
(al 31 de Diciembre de 1990)



Fuente: Boletín Estadístico Mensual S.A.F.P.Gráfico 4

Gráfico N°4
PARTICIPACION DE MERCADO SOBRE
EL NUMERO DE AFILIADOS
(al 31 de Diciembre de 1990)



Fuente: Boletín Estadístico Mensual S.A.F.P.

Con el paso de los años hay una mayor dispersión del número de afiliados entre las distintas AFP, ya que en 1981 las tres AFP más grandes en conjunto reunían a un 73% de los afiliados.

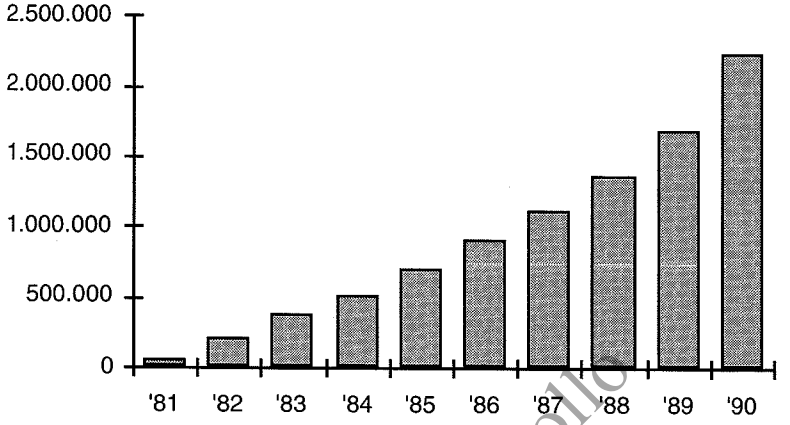
b. Recursos Administrados

En diciembre de 1990 los recursos acumulados por los fondos de pensiones ascendían a la suma de MM$2.244.481, reflejando un crecimiento respecto a diciembre del año anterior de un 33% real, y un crecimiento promedio real anual de 42% en relación a diciembre de 1981 (Gráfico 5).

c. Cotizaciones y Comisiones Cobradas

Las cotizaciones y comisiones cobradas por las AFP muestran una disminución general a través del tiempo (excepto la cotización base que se ha mantenido constante en un 10%), incluso la comisión porcentual sobre el saldo anual de la cuenta desapareció en el año 1988 (Gráfico 6).

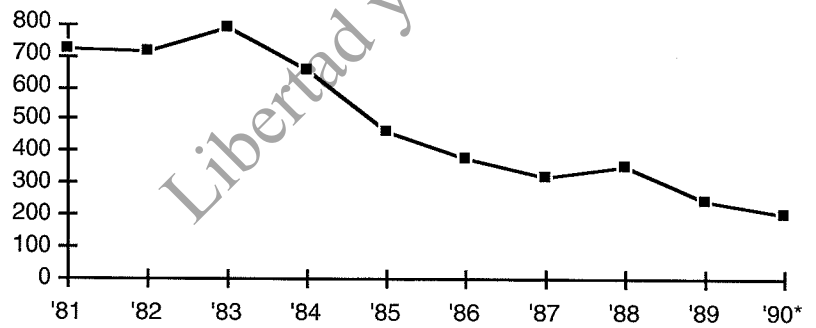
Gráfico N°5
FONDOS ACUMULADOS A DICIEMBRE DE CADA AÑO
(MM$ de Diciembre de 1990)



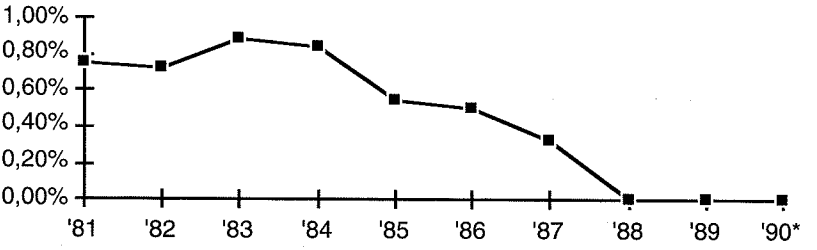
Fuente: Boletín Estadístico Mensual S.A.F.P.

Libertad y Desarrollo

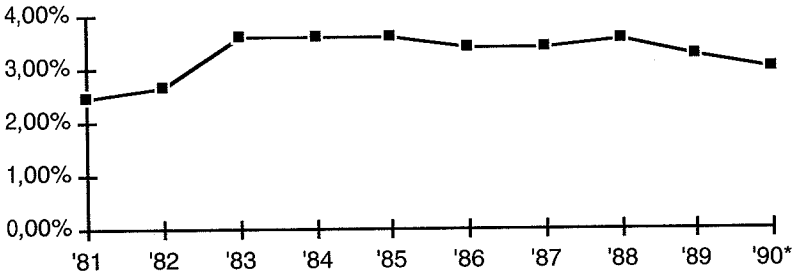
Gráfico N°6
EVOLUCION DE LA COMISION FIJA
(en $ de Diciembre de 1990)



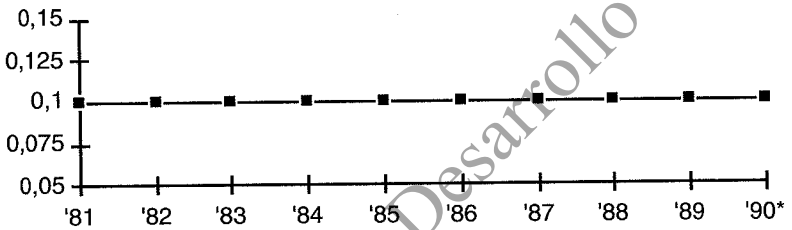
EVOLUCION DE LA COMISION PORCENTUAL
(% anual sobre el saldo anual de la cuenta)



EVOLUCION DE LA COTIZACION ADICIONAL
(% sobre la remuneración imponible a Dic. de cada año)



EVOLUCION DE LA COTIZACION BASE
(% mensual sobre remuneración imponible)



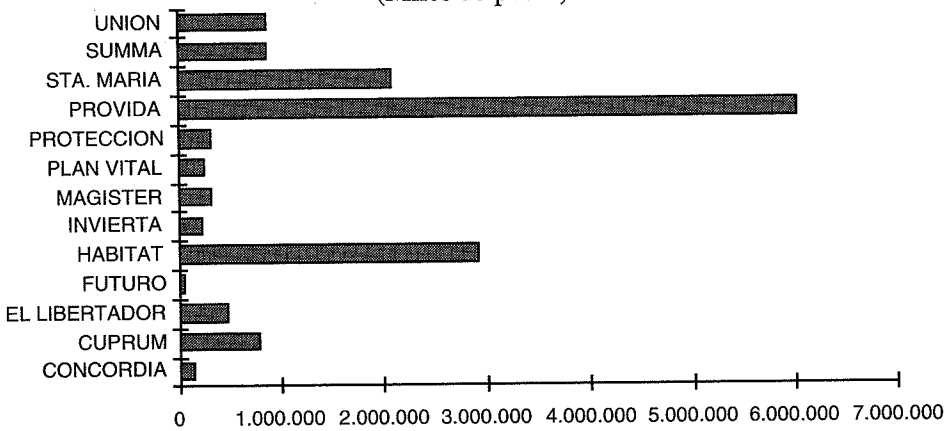
Fuente: Boletín Estadístico Mensual S.A.F.P.

Libertad y Desarrollo

d. Resultados de las AFP

La utilidad operacional del sistema para el año 1990 fue de MM$15.618, presentando Provida la mayor utilidad operacional con MM$6.037 y Futuro la menor con MM$53 .

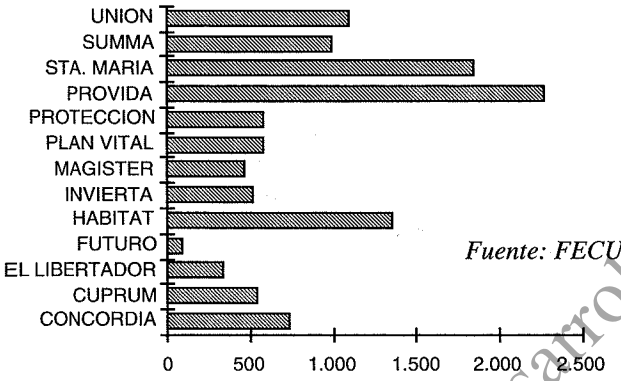
Gráfico N°7
UTILIDAD OPERACIONAL DE LAS AFP PARA EL AÑO 1990
(Miles de pesos)



e. Trabajadores Empleados

En las AFP al 31 de enero de l '91 trabajaban 11.565 personas, incluyendo vendedores, cifra que casi triplica las 4.101 personas que trabajaban en dic. del ' 82.

Gráfico N°8
Nº DE TRABAJADORES POR AFP
(al 31 Enero de 1991: incluye vendedores)



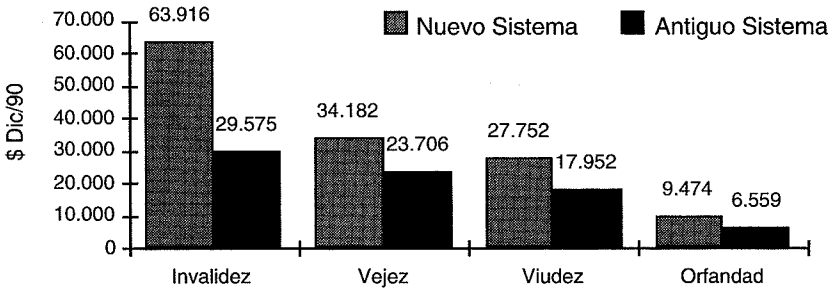
Fuente: FECU al 31 de Enero de 1990

Libertad y Desarrollo

3. NIVEL DE PENSIONES

Como se puede ver en el Gráfico 9, los montos promedio de las pensiones pagadas por el nuevo sistema para todos los tipos de pensión son superiores a las pensiones pagadas por las cajas del antiguo sistema. Las pensiones promedio a diciembre de 1990 son: vejez $34.182, invalidez $63.916, viudez $27.752 y orfandad $9.474. Las diferencias que se presentan son de 1,4 veces en las pensiones de vejez, 2,2 veces en la pensiones de invalidez, 1,5 veces en las pensiones de viudez y 1,4 veces en las pensiones de orfandad.

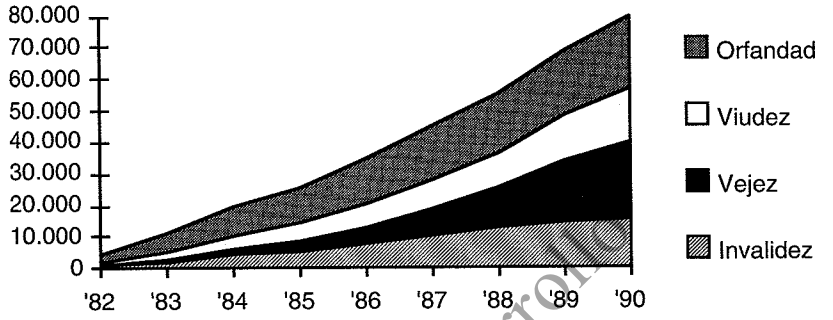
Gráfico N°9
MONTO PROMEDIO DE PENSIONES PAGADAS POR EL NUEVO SISTEMA Y CAJAS DE PREVISION EN DICIEMBRE DE 1990



Fuente: Boletín Estadístico Mensual S.A.F.P.

Adicionalmente, desde 1982 ha ido aumentando el número de pensiones pagadas de un total de 4.465 a un total de 79.946 en diciembre de 1990, esto debido al proceso de madurez que va desarrollando el nuevo sistema (Gráfico 10)

Gráfico N°10
EVOLUCION DEL NUMERO DE PENSIONES PAGADAS A DICIEMBRE DE CADA AÑO



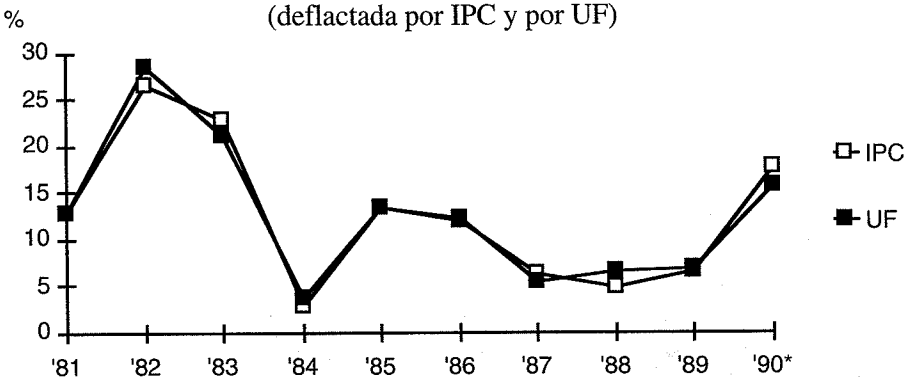
Fuente: Boletín Estadístico Mensual S.A.F.P.

Libertad y Desarrollo

4. RENTABILIDAD DE LAS INVERSIONES Y EFECTOS SOBRE EL MERCADO DE CAPITALES

La rentabilidad de las inversiones hechas por las AFP puede medirse por la rentabilidad de la cuota; es decir, en el cambio de valor que ella experimenta. Su evolución ha sido la siguiente (Gráfico 11):

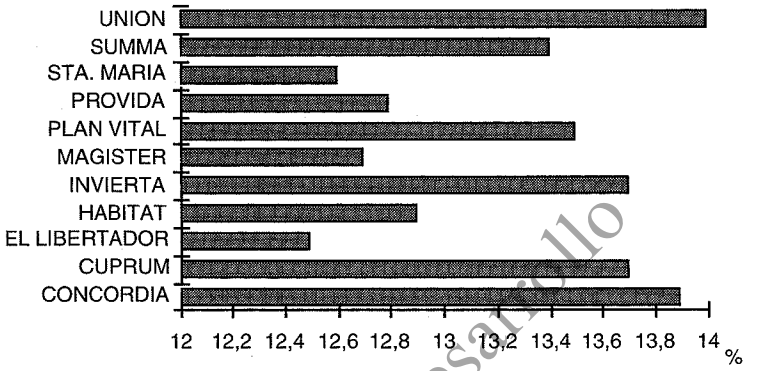
Gráfico N°11
RENTABILIDAD REAL ANUAL DE LA CUOTA
(deflactada por IPC y por UF)



Fuente: Boletín Estadístico Mensual S.A.F.P.

Se observa una rentabilidad real anual promedio para todo el sistema de 13% entre julio de 1981 y diciembre de 1990. La AFP que obtiene la rentabilidad más alta registra un 14% y la más baja un 12,5% (Gráfico 12).

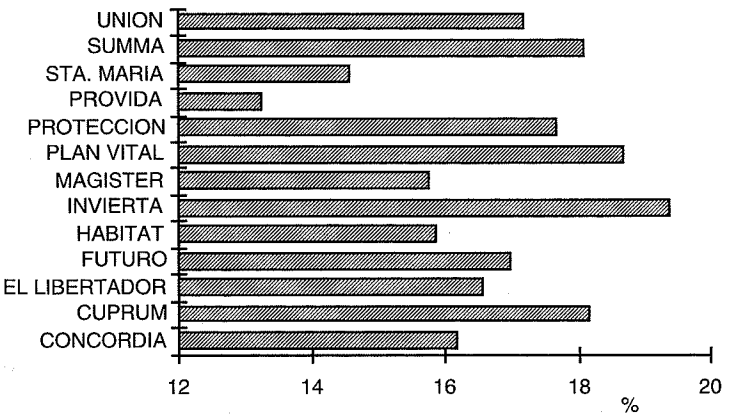
Gráfico N°12
RENTABILIDAD ANUAL PROMEDIO ACUMULADA ENTRE JULIO 1981 Y DICIEMBRE 1990
(deflactada por UF)



Fuente: Boletín Estadístico Mensual S.A.F.P.

Durante el período enero 1990-diciembre 1990, el sistema obtuvo una rentabilidad real promedio de 15,6% con un rango de rentabilidades entre las distintas AFP que va entre 19,4% y 13,3% en este último período (Gráfico 13).

Gráfico N°13
RENTABILIDAD OBTENIDA POR LAS AFP EN EL AÑO 1990
(deflactada por UF)



Fuente: Boletín Estadístico Mensual S.A.F.P.

Libertad y Desarrollo

Si bien estas rentabilidades son difíciles de sostener en el largo plazo, el hecho de haberlas logrado le da un respaldo inicial al sistema, ya que asegura que el nivel de las pensiones que se obtendrá en el futuro será mayor al proyectado inicialmente, y, en consecuencia, significativamente mejor que el del antiguo sistema. Todo ello contribuirá a consolidar la reforma previsional chilena como una experiencia exitosa.

a. Efectos sobre el Mercado de Capitales

El efecto de la reforma previsional sobre el mercado de capitales ha sido de extraordinaria importancia. A través de las inversiones hechas por las AFP ha cambiado la estructura del mercado bursátil y financiero. A modo de ejemplo, un 56,1% (en septiembre de 1990) de las letras hipotecarias, y un 53,9% de los bonos emitidos por empresas está en poder de los Fondos de Pensiones; luego se puede decir que los fondos previsionales están ayudando a financiar la vivienda y las inversiones de las empresas, entre otras cosas. En octubre de 1990, los Fondos de Pensiones tenían 564 millones de dólares (un 8,9 % del total del Fondo) en acciones. A junio de 1991 las inversiones ascendían a 1.685 millones de dólares (un 19,9 % del Fondo). De esta forma las AFP se constituyen en importantes inversionistas institucionales, siendo una fuente de financiamiento para la economía como un todo, y clave en el desarrollo, eficiencia y transparencia de nuestro mercado de capitales.

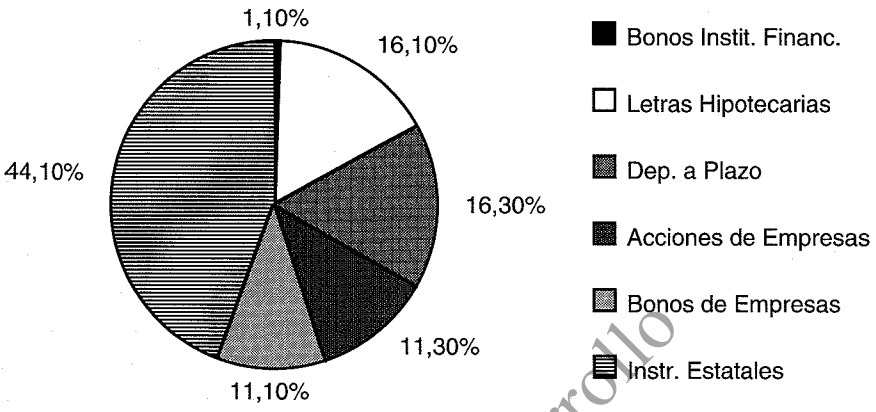
Los Fondos de Pensiones alcanzaban en diciembre de 1990 a la suma de MM$ 2.244.481, un 26,6% del PGB, proporción que era de un 3,6% en diciembre de 1982. Si se comparan estos fondos con los pasivos financieros, representaban un 19,5% en septiembre de 1990, frente a un 5,3% en diciembre de 1982. Por último, en relación a las colocaciones del sistema financiero, en diciembre de 1990 representaban un 44,6% comparado con un 4,4% en diciembre de 1982.

Al respecto, es interesante señalar que otro de los efectos del nuevo sistema de pensiones ha sido el cambio cualitativo y cuantitativo que introdujo en el mercado de los seguros de vida. Durante el año 1990, los ingresos por ventas de las compañías de seguros de vida alcanzaron a 492 millones de dólares, de los cuales 92 millones fueron ventas de seguros a las AFP para la cobertura de los riesgos de invalidez y muerte de sus afiliados, y otros 300 millones ventas de rentas vitalicias, una de las modalidades de pensión establecidas en el decreto ley 3.500.

Los MM$ 2.244.481 acumulados al 31 de diciembre de 1990 estaban invertidos de la siguiente manera (Gráfico 14).

Libertad y Desarrollo

Gráfico N°14
CARTERA DE INVERSIONES DE LAS AFP
(al 31 de Diciembre 1990)



Fuente: Boletín Estadístico Mensual S.A.F.P.

Libertad y Desarrollo

VII. DESAFIOS A FUTURO

El éxito que los distintos observadores y analistas le atribuyen al nuevo sistema de pensiones no lo exime de desafíos futuros. La evolución natural que éste tiene, y la evolución del contexto en que se desarrolla, básicamente la economía chilena, nos ponen cada día ante situaciones nuevas que es preciso afrontar. Algunas de las principales cuestiones que se analizan actualmente en Chile al respecto se presentan a continuación.

1. INVERSIONES DE LOS FONDOS DE PENSIONES

El desafío que tendrán los fondos de pensiones a futuro es grande. La magnitud del fondo de pensiones y su rápido crecimiento se traduce en una importante y creciente demanda de instrumentos financieros por parte de las AFP. Paralelo a esto, tenemos una oferta de instrumentos muy reducida, que crece lentamente y que se suma a las restricciones a que están sometidas las AFP para invertir sus fondos. Luego, se hace necesario aumentar esta oferta y adecuarla a las crecientes necesidades de inversión de las AFP. En lo anterior, no sólo el sector privado debe mostrar más

iniciativa, aumentando las posibilidades de inversión, sino que también el sector público debe esforzarse en crear las condiciones y flexibilizar las normativas para invertir en nuevos instrumentos o en los ya existentes, de manera de asegurar una adecuada oferta creciente de instrumentos financieros para las AFP hasta que el Fondo de Pensiones estabilice su crecimiento. Esto, porque en definitiva las pensiones que las AFP otorguen a sus afiliados dependerán de cuán atractivas sean las inversiones que éstas hagan.

Los Fondos de Pensiones están creciendo a razón de más de 200 millones de dólares cada mes. Hay ya cerca de 10.000 millones de dólares acumulados en ellos. En cinco años más esta cantidad podría duplicarse. La consecuencia más inmediata de lo anterior es que las actuales opciones de inversión que la ley permite a las AFP, constituidas por instrumentos del Banco Central y la Tesorería, letras hipotecarias, bonos y debentures de empresas, depósitos a plazo en instituciones financieras y acciones, todas ellas sometidas a límites y debidamente clasificadas, están relativamente copadas. Ello podría llevar a una sobreinversión en estos instrumentos por falta de otras opciones, lo que obviamente no es sano para la estructura del mercado de capitales ni para la economía en general. En el caso de las acciones, analistas han atribuido a la demanda continua y creciente de los fondos previsionales la sostenida alza de los índices de precios bursátiles. Como ya se ha mencionado, en octubre de 1990 los Fondos de Pensiones tenían 564 millones de dólares (un 8,9 % del total del Fondo) en acciones. A junio de 1991 las inversiones ascendían a 1.685 millones de dólares (un 19,9 % del Fondo). Vale decir un flujo de más de mil millones de dólares en tan sólo ocho meses.

Las nuevas opciones que estudian las autoridades son: participación de los fondos en el financiamiento de obras públicas a través de concesiones a privados; el financiamiento de nuevos proyectos de inversión; fondos de inversión; y el desarrollo de proyectos nuevos sin historia. Todas ellas, en el entendido que se buscarán modalidades operativamente adecuadas, constituyen inversiones interesantes de explorar. De hecho, el principal objeto de estudio hoy día sería determinar cuál debe ser el instrumento representativo de la participación de los fondos previsionales en estos proyectos. En ese sentido, los bonos convertibles en acciones parecen ser los que mejor se adaptarían a algunas de estas nuevas modalidades de inversión, por cuanto las acciones tienen el inconveniente de que no se cuenta con información pasada de la empresa en varias de estas opciones.

La inversión de los Fondos de Pensiones en el mercado de instrumentos derivados, tales como futuros y opciones, es también otra posibilidad que han estudiado algunos analistas. El profesor de la Universidad Católica, Luis Hernán Paúl, ha concluido en un estudio de reciente publicación la conveniencia de la inversión en mercados futuros.

Libertad y Desarrollo

Otra opción que parecería obvia es la inversión en el extranjero. De acuerdo a la ley, las AFP podrían invertir entre 1 y 10 % del Fondo de Pensiones en instrumentos emitidos en el exterior. Sin embargo, el Banco Central, la Comisión Clasificadora de Riesgos y la Superintendencia de AFP no han tomado los acuerdos ni dictado los reglamentos para hacer que el sistema opere, aunque a la fecha de esta publicación realizaban los estudios necesarios para hacerlo. De acuerdo a la normativa, el primer año la inversión en el extranjero no puede exceder de 1 % del Fondo y luego puede aumentar un 1% cada año hasta completar cinco. Después podría llegarse hasta el 10 %. Corresponde al Banco Central la fijación de los límites máximos de inversión en el extranjero que debe regir en un año determinado, siempre dentro del marco de lo que establece la ley.

Un estudio realizado por el economista José Ramón Valente, publicado recientemente por el Centro de Estudios Públicos (CEP), postula que abriendo la posibilidad a los Fondos de Pensiones para invertir en el extranjero aumentaría el retorno esperado de las inversiones y disminuiría su riesgo en magnitudes muy importantes.

De acuerdo a la actual normativa para inversiones en el exterior, que no permite la inversión en acciones, el estudio de Valente estima que se lograría un aumento del 18 % en el nivel de las pensiones. Si adicionalmente se modificara la legislación con el fin de autorizar la inversión en acciones, el aumento de las pensiones podría sobrepasar el 40 %.

Las magnitudes anteriores llevan necesariamente a la conclusión de que el tema más importante que enfrenta el sistema previsional chileno hoy día es la ampliación de las posibilidades de inversión, incluyendo las realizadas fuera del país. El fracaso del antiguo sistema tiene, como hemos visto, muchas facetas, pero sin duda su más impactante consecuencia fue condenar a una generación de chilenos a vivir su vejez en condiciones precarias. Cualquier medida que asegure, sobre bases sanas, la posibilidad de aumentar el monto de las pensiones del nuevo sistema garantiza que la historia no se volverá a repetir.

Libertad y Desarrollo

2. NUEVOS PRODUCTOS, GIRO EXCLUSIVO Y MERCADO EXCLUYENTE

Así como se ha estudiado abrir más las posibilidades de inversión de las AFP, también se ha discutido la conveniencia de permitirles ofrecer nuevos productos a sus afiliados. El argumento a favor de hacerlo es que siendo tan lejana en el tiempo la expectativa de pensionarse de un afiliado que empieza a cotizar, se produce una falta de identificación del afiliado con su AFP. Una mayor identificación en cambio, sobre la base de ofrecer otros

productos, aumentaría la percepción de la bondad del sistema que tienen los trabajadores, y contribuiría por ello a fortalecerlo. El argumento en contra es la tentación de utilizar la gran cantidad de fondos acumulados para entregar beneficios que, en definitiva, vayan en desmedro del valor de la pensión, el verdadero objetivo del sistema previsional. Recordemos que eso fue precisamente lo que sucedió en el sistema antiguo.

Primó en los autores de la ley este último criterio, y el sistema no contemplaba inicialmente ningún producto distinto al de las pensiones. En 1988, sin embargo, se introdujo una cuenta especial de ahorro voluntario, que se maneja separadamente de la cuenta obligatoria y permite efectuar hasta cuatro retiros de libre disponibilidad dentro de un año calendario. Esta forma de ahorro tiene ciertas ventajas tributarias. Posteriormente se permitió que los fondos de esta cuenta se acrediten como ahorro previo para acceder a los subsidios habitacionales que otorga el Estado. Como se puede apreciar de la descripción de este nuevo producto, su presencia no tiene los inconvenientes que advertíamos antes. Persiste entonces el desafío de lograr mayor identificación del afiliado con su AFP, sin horadar las bases del sistema.

El cuestionamiento al giro exclusivo de las AFP ha dado origen a otra discusión. Si se permite a las AFP incursionar en otros negocios, ¿por qué entonces no permitir a otras instituciones, bancos y compañías de seguro, por ejemplo, incursionar en el negocio de administración de fondos previsionales? El análisis de esta materia excede los objetivos de este trabajo. Podemos mencionar sí algunos elementos para ese análisis:

a. La definición de giro exclusivo para las AFP, como se ha dicho, se tomó sobre la base de consideraciones de tipo práctico respecto a los objetivos del sistema que son, básicamente, otorgar buenas pensiones en un esquema de razonable seguridad para los afiliados, y la realidad de los mercados financieros de Chile al momento de la reforma. Los objetivos del sistema siguen plenamente vigentes. Habría que examinar si la realidad actual de los mercados financieros chilenos responde a las exigencias que plantean esos objetivos.

b. Existiría un conflicto de intereses para algunas instituciones que desean entrar al negocio previsional en la medida que parte de la inversión de las AFP se realice en instrumentos emitidos por esas mismas instituciones. Es el caso de los bancos, por ejemplo, lo que obliga a revisar la normativa y fiscalización del sistema para determinar si los intereses de los afiliados están suficientemente resguardados ante esta situación.

Libertad y Desarrollo

3. COMPETENCIA: PRECIOS, COMISIONES Y TRANSPARENCIA

La competencia en el mercado de las AFP es un elemento fundamental en la medida que asegura que las empresas privadas que participan en esta industria van a buscar la máxima eficiencia. Los consumidores, en este caso los afiliados, buscan en la AFP que elijen condiciones mejores a las que podrían obtener con otra institución. La competencia en esta industria se da por la vía de ofrecer mejores servicios, y, por supuesto, precios más convenientes.

La estructura de las comisiones que las AFP cobran a sus afiliados es relativamente compleja, por lo que estamos a su vez ante una estructura compleja de precios. En otras palabras, el afiliado no cuenta con una información absolutamente transparente. En los inicios del sistema las AFP estaban autorizadas a cobrar comisiones por el depósito de las cotizaciones periódicas, la mantención del saldo en la cuenta individual, la transferencia del saldo desde otra administradora y los retiros de fondos en el caso del retiro programado. Estas comisiones podían ser fijas o porcentuales.

Este problema se ha ido reduciendo con el tiempo, pues se ha simplificado la estructura de comisiones. En la actualidad no existe el cobro de comisión por mantención de saldo, no se ha cobrado de hecho por los retiros y sólo muy ocasionalmente por el traspaso desde otra administradora.

Las comisiones fijas afectan el saldo acumulado en la cuenta individual, y las porcentuales la renta líquida de los cotizantes. La composición de las comisiones ha variado en el tiempo, aumentando la importancia de aquellas que afectan la renta líquida. En todo caso, luego de un aumento entre 1981 y 1983 el costo de las comisiones ha disminuido.

En el libro "Diez Años de Historia del Sistema de AFP", editado por la AFP Habitat, con amplia información sobre la materia elaborada por un equipo dirigido por el economista Augusto Iglesias, se señala que en 1983 el costo para un cotizante promedio alcanzaba a un 5 % de la remuneración y en diciembre de 1990 llegaba sólo al 3,2 %.

El desafío en este aspecto consiste en lograr una estructura de precios lo más simple posible, que por esa vía entregue buena información a los afiliados sobre las condiciones que ofrece cada una de las AFP. Se trata sin embargo de no limitar excesivamente a éstas en los conceptos por los cuales se puede cobrar comisiones, ya que estos conceptos debieran ser representativos de los costos que efectivamente tiene una AFP por administrar la cuenta de un afiliado.

Libertad y Desarrollo

4. LOS ANTIGUOS PENSIONADOS

Por último, una reflexión final que puede ser pertinente para el diseño de una reforma previsional. El nuevo sistema de pensiones chileno no tenía como objetivo solucionar la situación de los pensionados de los regímenes de previsión vigentes antes de la reforma. Era imposible que así fuera por la situación financiera que tenía el sistema antiguo. Por su diseño y su concepción de capitalización, lo que sí podía lograr el nuevo sistema, y lo está logrando, es evitar que para las nuevas generaciones de chilenos se repitiera el drama de los antiguos pensionados.

Esto, que conceptualmente es tan claro para el caso de cualquier país que haya acumulado un inmenso pasivo, no siempre es comprendido, especialmente por los antiguos pensionados. Por ello, en la práctica las autoridades no pueden dejar de considerar la situación de los pensionados aunque realicen una reforma previsional exitosa. En otras palabras, por bien concebida que sea, una reforma previsional puede no ser la solución para todos los problemas que un país tiene en esa materia.

Libertad y Desarrollo

SECTOR SALUD

MERCEDES CIFUENTES C.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

I. CONCEPTOS BASICOS

La responsabilidad de la satisfacción de las necesidades de salud, al igual que las de educación, vivienda, alimentación y otras semejantes, recae, en primer lugar, en los propios individuos. La salud es un estado de bienestar; constituye, por lo tanto, un bien que será indudablemente demandado por los individuos con el fin de mejorar su calidad de vida y postergar su muerte. Por otra parte, la salud es determinante de la capacidad productiva del ser humano, de su capacidad generadora de ingresos, constituyendo, por tanto, una inversión en capital humano. Se puede concluir, entonces, que **la salud debería ser preocupación principal de los propios individuos.**

Sin embargo, en los países con un nivel de desarrollo insuficiente, como es el caso de Chile, donde existen situaciones de pobreza que determinan la existencia de individuos con limitaciones para procurarse con sus propios medios un grado aceptable de satisfacción de sus necesidades de salud, **se hace necesaria la intervención del Estado** con el fin de aumentar estos recursos personales, complementando el esfuerzo individual.

La acción del Estado también se justifica en acciones que constituyen bienes públicos; tal es el caso, por ejemplo, de las acciones destinadas a erradicar las enfermedades inmunoprevenibles, controlar la contaminación y los alimentos, como también de las acciones destinadas a mejorar el capital humano y la productividad de aquellos individuos que por sí mismos son incapaces de hacerlo, pues en ambos casos el beneficio social puede ser mayor que el privado, justificándose así esta acción estatal.

Libertad y Desarrollo

1. SOLUCIONES PRIVADAS EN SALUD

Cuando hablamos de privatizar en el sector salud nos estamos refiriendo al traspaso al sector privado de algunas acciones que tradicionalmente ha realizado el sector público y que, por su naturaleza, puede realizar mejor el sector privado.

La tarea de privatizar es lenta y difícil, siendo muchas veces mal comprendida y explotada políticamente, circunstancias que hacen demorar el avance en esa dirección, a pesar de que los beneficios y la estrategia puedan ser claros. Sin embargo, es también un avance hacia la privatización el hecho de incorporar incentivos propios del sector privado al interior del sector público, con el fin de lograr mayor eficiencia en el uso de los recursos.

Para fines de este análisis clasificaremos las actividades que deben realizarse dentro del sector salud en:

- **Actividades Normativas**: establecer, perfeccionar, modificar y suprimir normas legales y reglamentarias y controlar el cabal cumplimiento de las mismas.

- **Actividades Ejecutivas**: ejecutar atenciones de salud, tanto ambulatorias como hospitalarias y controlar la evolución de las variables biomédicas correspondientes.

- **Actividades Financieras**: recaudar las cotizaciones previsionales correspondientes, efectuar cobros por prestaciones y financiar parte o toda la atención de salud de una determinada población.

De las tres actividades mencionadas, el Estado sólo debe tener responsabilidad exclusiva sobre las de carácter normativo.

En las actividades ejecutivas que se refieren a otorgar las atenciones de salud a las personas, puede incorporarse la acción del sector privado, dejando el control de las variables biomédicas en manos del Estado. Asimismo, las actividades financieras de recaudar cotizaciones, cobrar por prestaciones realizadas y administrar estos recursos pueden ser efectuadas sin problemas por entes privados; mientras que la función de otorgar subsidios con el fin de apoyar a los más necesitados y financiar acciones que representen bienes públicos son responsabilidad del Estado.

Un primer paso hacia la privatización lo constituye la distinción entre el rol financiero del Estado, -mediante el cual redistribuye ingresos al complementar los recursos personales de los más necesitados con subsidio estatal financiado con fondos generales de la Nación-, del rol de administrador de dichos recursos que perfectamente puede delegar en otras instituciones. En segundo lugar, se debe separar las funciones normativa y contralora de las funciones ejecutoras. El Estado formula políticas, desarrolla planes y programas, establece normas y controla la ejecución de las acciones que pueden desarrollar, tanto entes públicos autónomos, como municipales o privados. El primer paso para privatizar será, entonces, diferenciar claramente el rol subsidiario y normativo del rol ejecutor de acciones, tanto de atención como de financiamiento.

Para las personas, privatizar significa, en el caso de los que no tienen recursos, permitirles elegir la institución prestadora de servicios - pública o privada - sin que ello les represente perder el subsidio del Estado. Los más necesitados podrán, en una primera etapa, a lo menos optar por la institución prestadora de servicios, entre distintas entidades públicas o municipales, para luego tener la posibilidad de elegir entre instituciones públicas y privadas, logrando con ello sustanciales mejorías de calidad, derivadas de la competencia por atraer usuarios. El ideal es que de su elección se desprenda un premio monetario al establecimiento seleccionado, para que exista el incentivo a entregar una buena atención.

Libertad y Desarrollo

Y para los que tienen recursos, la acción privatizadora es permitir que se relacionen directamente con una entidad que les ofrezca el servicio, en un mercado libre y competitivo. En este caso, privatizar será tener la posibilidad real de elegir el establecimiento, tanto financiero como prestador de servicios, teniendo la opción de acudir a otros cuando no se recibe la atención adecuada en alguno.

DE LO ANTERIOR SE DEDUCE QUE PRIVATIZAR NO ES:

- Dejar a los más pobres sin salud. Es frecuente encontrarse con temores ante la idea de privatizar. Algunos piensan que si el Estado no maneja el sector salud, la gente más pobre estará indefensa. Esto supone que el Estado no cumple su función de garantizar un nivel mínimo de satisfacción de necesidades. Privatizar no es liberar al Estado de sus responsabilidades, sino más bien limitar su acción a aquellas áreas en que su intervención es ineludible, dadas las características de la función, permitiendo, de esta forma, que al centrarse en las tareas que realmente le competen, su desempeño sea óptimo.

- Disminuir la tuición del Estado sobre la salud. Se puede pensar que al privatizar, el Estado pierde el control sobre las actividades sectoriales. Esto no es así, pues se separa el rol normativo de los roles financiero y ejecutor, para privatizar sólo una parte de estos últimos.

Permitir la participación del sector privado dentro del sector salud no implica, entonces, que la responsabilidad del Estado - tanto en lo referente a la dictación y control de las normativas, como al apoyo de la población más desposeída - deje de existir. Más aún, al disminuir las tareas de carácter ejecutivo y financiero del Estado, éste puede concentrar con mayor énfasis su acción en la revisión, modificación y control del cumplimiento de las normas vigentes, en acciones de fomento y prevención, cuando su objetivo constituye bien público, y en la atención de la población más desprotegida.

- La explotación del personal de la salud por los empresarios de la salud. Es claro que el nivel de remuneraciones de estos profesionales, en general, estará definido por la situación de mercado, esto es, la relación entre la disponibilidad de profesionales y la necesidad que se tenga del servicio prestado por los mismos, tanto por parte de las instituciones públicas o privadas, como por particulares que solicitan la atención directamente. Los empresarios de la salud se verán enfrentados a competir, vía remuneraciones y otras condiciones laborales, por conseguir y retener el mejor personal de salud que sea posible. Actualmente las remuneraciones del sector privado son más altas que las públicas.

- Despreocuparse de las enfermedades infectocontagiosas. La prevención de estas enfermedades constituye un bien público, por lo tanto

Libertad y Desarrollo

continúa en el Estado la responsabilidad de planificar, formular programas y financiarlos, sin perjuicio de que sea el sector privado quien los ejecute por expreso mandato del Ministerio de Salud.

- Despedir funcionarios. En el sector salud chileno no hay exceso de personal, por lo tanto, la privatización no provoca despidos masivos. Sin embargo, la estabilidad laboral dependerá de la calidad profesional, lo cual si bien es diametralmente diferente a la casi total inamovilidad actual, es una situación habitual en la inmensa mayoría de las actividades del país.

- No efectuar acciones de salud pública. Todas aquellas acciones en que es difícil que los particulares se apropien de todos los beneficios en forma individual constituyen bienes públicos, que obligan a que la responsabilidad de su programación y financiamiento quede radicada en el sector público. Este es otro aspecto que el Estado podrá realizar con mayor eficiencia si privatiza y se reserva para concentrarse en el rol en que es insustituible.

- Prestaciones de mala calidad a excesivo costo para el usuario. Muchas personas temen que los empresarios privados, con el fin de incrementar sus utilidades, ofrezcan atenciones de mala calidad, cobrando precios excesivos por ellas. En primer lugar, esta situación no podría darse si existen condiciones de competencia y la posibilidad para los usuarios de elegir libremente. Incluso en lugares donde la atención de salud tienda a ser monopólica la competencia entre las instituciones previsionales hará que las condiciones mejoren para los usuarios. En segundo lugar, no hay que olvidar la acción normativa del sector público, que podría mejorar notablemente al liberar al Estado de su responsabilidad ejecutora, permitiendo asegurar en mejor forma que en la actualidad la libertad de elección y las condiciones de libre competencia.

Libertad y Desarrollo

2. LOS BENEFICIOS DE LA PARTICIPACION PRIVADA

La alternativa de ampliar la participación privada dentro del campo de la salud se fundamenta en que un sistema puramente estatal o con una influencia excesiva del Estado encierra riesgos en lo referente a la calidad de la atención, a la cobertura de la misma, a la eficiencia en el uso de los siempre limitados recursos, al control estatal monopsónico de las remuneraciones del personal de salud, a la influencia de criterios de carácter político por sobre las recomendaciones técnicas, y a la baja participación de los profesionales en las decisiones de inversión, entre otros. Por esto, es

conveniente permitir el funcionamiento de un sector privado competitivo en el sector salud, que pueda desenvolverse, aprovechando las beneficios de la administración privada, y alcanzando una cobertura de población hasta donde los recursos y la política de subsidios lo permitan.

Concretamente, la privatización se justifica por lo siguiente:

a. Mejora la eficiencia

- Se logra que la actividad se desarrolle con los incentivos correctos que la llevan naturalmente a ser más eficiente. En la empresa privada es el propietario quien decide a qué actividad se va a dedicar, cuántos recursos va a destinar a ella y cómo los organizará para obtener el mayor rendimiento y, en consecuencia, el máximo beneficio. En este empeño, la forma de obtener mayores ingresos es conseguir, a través de una buena atención, mayores preferencias de los beneficiarios "clientes". Los resultados derivados de estas decisiones y de las acciones que se realicen, siempre son responsabilidad del empresario y de las personas que llevan adelante la ejecución, y las consecuencias y resultados también los reciben ellos; por lo tanto, esta responsabilidad es el mejor incentivo para actuar de la mejor forma. Por el contrario, en el sector público, la responsabilidad de las decisiones y acciones se diluye y las consecuencias y resultados de la gestión también, no existiendo, por lo tanto, este incentivo para actuar más eficientemente.

- El aumento de la competividad derivado de la participación privada rompe el monopolio estatal en las prestaciones de salud, e incentiva la eficiencia al establecerse competencia para atraer beneficiarios, lo que redunda en menores costos y mejoría en el servicio que se otorga. La existencia de opciones de atención alternativas a las estatales impone sobre el sistema público de atención una competencia que controla que la calidad, cobertura, oportunidad y eficiencia sean mejores. Se facilita, al mismo tiempo, la identificación y determinación de ineficiencias estatales.

- Se aumenta la eficiencia al permitir y fomentar la entrada de nuevos empresarios que aportan su capacidad de organización y producción, mejorando la competencia y elevando los rendimientos. En otras palabras, se multiplica el número de personas en busca de mejores maneras de "hacer las cosas".

b. Aumenta los recursos sectoriales

- Al aumentar las posibilidades de inversión y de nuevos negocios para el sector privado, junto con fomentar la capacidad empresarial se incentiva la entrada de nuevos capitales y se diversifican las fuentes de financiamiento del sector, tanto para operación como para inversión. Al

Libertad y Desarrollo

mismo tiempo, al permitir que recursos de inversión privados concreten proyectos en el sector, se apoya la labor del Estado. La inexistencia de un sector privado fuerte, que obliga a una gran parte de la población a recibir atención exclusivamente de un ente estatal, impide que las personas por medio de su elección apoyen al más eficaz y eficiente y con esto controlen que se alcance un adecuado funcionamiento de las organizaciones involucradas en el área.

- Mejora la infraestructura. La ampliación de las posibilidades de emprender nuevos negocios en el sector, incentiva a un mayor número de inversionistas a participar en el área. Esto implica un incremento del número de proyectos que se materializan, aumentando, a su vez, la infraestructura para atención médica disponible.

Lo anterior repercute positivamente en varios aspectos, tales como la incorporación de nuevas tecnologías y el incremento de demandantes de insumos y productos médicos y servicios de apoyo clínico-hospitalarios, que amplía el interés por participar en dicho mercado, y aumenta la variedad y competitividad del mismo.

- Mejora la calidad de la inversión. La existencia de una amplia variedad de alternativas tecnológicas, dificulta la selección, de parte de las autoridades públicas, de aquellas más prioritarias para la situación de cada país y región. Al mismo tiempo, la incorporación de tecnología nueva implica asumir los costos de capacitación, tanto debido al uso directo, como de la mantención del equipamiento. La participación del sector privado descarga al Estado de parte de estos riesgos, principalmente de los errores al decidir ya sea un nivel como un tipo de tecnología en particular, e incorpora en la decisión, respecto del desarrollo más conveniente, a un mayor número de profesionales.

- Mejoramiento en la especialización. La especialización y subespecialización en el sector salud se profundiza cada vez más, haciendo necesario que surjan instituciones también especializadas para poder atender adecuadamente los requerimientos específicos. Si es el Estado solamente el que debe hacerse cargo de esta responsabilidad, la complejidad de la actual red asistencial se incrementará aún más, desmejorando por este motivo su nivel de eficiencia.

c. Mejora las condiciones de trabajo

- Se aumenta el número de empleadores al sustituir al Estado, - que constituye un empleador monopsónico que fija las reglas unilateralmente, regulando el nivel de remuneraciones y las condiciones de trabajo -, por muchos empleadores privados que compiten por contratar al mejor personal.

Libertad y Desarrollo

- Se aumentan las oportunidades de trabajo con el crecimiento de la actividad y la participación de un número mayor de empresarios. Mientras mayor facilidad y libertad exista para la creación de entidades privadas que efectúen atención de salud o apoyen el financiamiento de dicha atención, y por ende, un mayor número de éstas funcionen, mayor será el requerimiento de estos profesionales y mayor la tendencia a incrementar las remuneraciones.

- Mayor demanda por personal especializado. La apertura a más participantes dentro del sector incrementará la competencia por incorporar nuevas tecnologías y con esto la demanda por los profesionales que las apliquen.

- Desarrollo del campo docente. Por último, en lo que respecta a los requerimientos de carácter académico, necesarios tanto para preparar como para mantener actualizado el nivel profesional, el mayor número de establecimientos hospitalarios aumentará la oferta potencial de recintos docentes.

d. Mejora el bienestar de las personas

- Consolida la libertad de elegir, tanto por las mayores opciones para la población en general y los profesionales en particular, como por las opciones de inversión en el sector.

- Promueve una tributación más equitativa. Los fondos de reparto hacen que, a menudo, los beneficios otorgados sean de baja calidad en relación a las cotizaciones, de tal forma que muchos cotizantes perciben que sus aportes no les reportan beneficios. De este modo quedan injustamente gravados con impuestos adicionales a los que establecen las leyes tributarias.

- Aumenta la competencia, con lo que se incentiva la reducción de costos y los aumentos de calidad vía innovación.

Libertad y Desarrollo

II. UNA SITUACION CONCRETA: DESCRIPCION DEL CASO CHILENO

El análisis de un caso concreto permite visualizar los alcances que una reforma de este tipo puede tener, sus proyecciones, el tiempo requerido para efectuarla y su impacto en el corto plazo.

Para entender por qué se realizaron las modificaciones que se explican más adelante, es necesario conocer la evolución de la organización del sector salud chileno y los problemas existentes, lo que se explica a continuación. Posteriormente, se analizan los objetivos perseguidos y las políticas implementadas.

Por último, se describen las acciones concretas y los resultados obtenidos.

1. ANTECEDENTES HISTORICOS

Hasta el año 1952 no existía en el país una organización única que cumpliera las funciones normativas, de administración, de planificación, financieras y de control en el sector, sino que varias entidades - públicas y privadas - participaban otorgando atenciones de salud. No existía una preocupación efectiva por los más pobres ni se fomentaba la previsión para cubrir el riesgo de enfermedad de manera adecuada. A partir de 1952, con la creación del Servicio Nacional de Salud (SNS) - Ley 10.383 de 1952 - comienza la acción pública de salud con una organización única y una importancia preponderante del Estado en el financiamiento y en la administración del sistema. Era de responsabilidad del SNS la atención de salud de la población obrera y de la población indigente, a quienes se entregaba, tanto la atención médica como las medicinas, en forma gratuita.

El Servicio Nacional de Salud era una organización con representación nacional a través de sus trece Zonas de Salud distribuídas en el territorio del país, dirigida por una autoridad dependiente del Ministerio de Salud, pero externa a él. Se financiaba con las cotizaciones efectuadas por los obreros (15%), con contribuciones directas del presupuesto nacional (54%) y con ingresos derivados de explotación de activos. La población cubierta por este sistema era de alrededor del 60% del total del país.

Posteriormente, en 1968, mediante la ley 16.781 de Medicina Curativa, se hace una distinción entre obreros, que continuarían con los mismos beneficios del SNS, y empleados, que serían atendidos por el Servicio Médico Nacional de Empleados - SERMENA -, institución creada en dicho cuerpo legal. Este Servicio tenía como propósito principal otorgar apoyo financiero a la atención médica requerida por los empleados. Su reglamento establecía la posibilidad de funcionar por un mecanismo denominado de Libre Elección, el cual permitía a sus beneficiarios escoger al profesional médico con el que se atenderían ambulatoriamente entre todos aquellos que hubiesen efectuado un convenio con dicha institución. Para la atención cerrada, se disponía de los hospitales del SNS. El financiamiento provenía de las cotizaciones de los empleados dependientes y pagos directos de los usuarios al solicitar una atención. El pago máximo que efectuaban los beneficiarios alcanzaba a un 50% del valor de la prestación. Este sistema cubría alrededor del 25% de la población.

El sector privado tuvo un desarrollo moderado en este período,

Libertad y Desarrollo

entregando atención ambulatoria y hospitalaria a la población de más altos ingresos y atención principalmente de tipo ambulatoria, como complemento de la acción estatal, al resto de la población.

En los comienzos de la década de los setenta, la atención de salud estaba conformada principalmente por tres agentes, a saber: Servicio Nacional de Salud (SNS), Servicio Médico Nacional de Empleados (SERMENA) y el sector privado.

El SNS era responsable de atender a los obreros, que aportaban una cotización obligatoria, a sus cargas y a la población indigente. Los usuarios no podían elegir el establecimiento, (debían acudir al que le correspondía según su lugar de residencia), ni el profesional para ser atendidos.

El SERMENA fue responsable de financiar las atenciones de salud a los empleados y a sus cargas, de acuerdo a su elección, y otorgaba escasas prestaciones directas.

El sector privado atendía a los beneficiarios del SERMENA que decidían atenderse en forma particular al optar dentro del sistema de Libre Elección por un médico o por una institución privada; a la población que no pertenecía a ningún sistema previsional y contaba con recursos para financiar su salud de manera independiente; y a las personas que pertenecían a algún sistema previsional privado como la Caja Bancaria o mutuales de seguridad.

Libertad y Desarrollo

MODALIDAD DE FINANCIAMIENTO Y POSIBILIDADES DE ATENCION DE ACUERDO AL TIPO DE EMPLEO

CALIDAD	SE ATIENDE EN	FINANCIAMIENTO
OBRERO	S. N. S SECTOR PRIVADO	SUBS. EST. + COTIZACIONES PERSONAL
EMPLEADO	S. N. S. SECTOR PRIVADO	PERSONAL+ SUBSIDIO ESTATAL COTIZAC+PERSONAL+SUBSIDIO
OTROS	SECTOR PRIVADO	PERSONAL+ SEGURO PRIV.

Esta organización regulaba que los obreros pudiesen recibir una atención subsidiada sólo en los establecimientos del S NS, impidiendo con esto que optaran por una atención en entidades diferentes de las estatales, aunque dispusieran de recursos para cancelar una parte de dicha atención. Sólo podían atenderse fuera del SNS. si cancelaban la totalidad del servicio

directamente. Esto no sucedía igual para los empleados, quienes, por una parte, recibían un subsidio estatal para su atención en los organismos del SNS menor que para los obreros, - aunque se tratara de una persona cuyos ingresos eran inferiores a los de un obrero-; y, por otra, tenían la posibilidad de recibir una atención subsidiada por el Estado aunque se atendieran ambulatoriamente fuera del SNS. Además, en general, no existió un mecanismo previsional alternativo al estatal.

En la década del 60, el nivel de salud de la población correspondía a un nivel bajo en Latinoamérica, ocupando el 9° lugar, tal como se observa en el Cuadro N°1 al considerar el indicador de mortalidad infantil, habitualmente usado para comparar el estado de salud de la población .

Cuadro N°1
MORTALIDAD INFANTIL EN LATINOAMERICA EN 1970
Tasa por 1.000 nacidos vivos

Libertad y Desarrollo

PAIS	1970	
	M. INFANTIL	LUGAR OCUPADO
Argentina	59	4°
Colombia	70	7°
Costa Rica	62	5°
Cuba	38	1°
Chile	79	9°
Ecuador	77	8°
Perú	65	6°
Paraguay	94	10°
Uruguay	43	2°
Venezuela	49	3°

FUENTE: UNICEF,"Las Condiciones de Salud en las Américas".

2. LAS NUEVAS POLITICAS

El nivel de salud de un país está determinado por múltiples factores que se tuvieron presentes en la formulación de la estrategia tendiente a cambiar las condiciones de salud en que vive la población. La estrategia de salud responde a un conjunto de objetivos, políticas y acciones que pretenden mejorar a la mayor velocidad posible el estado de salud de la

población. Estas acciones deben influir en todos los determinantes de la salud. Con el fin de facilitar el análisis y centrar las acciones, esta multiplicidad de factores se sintetizará en cuatro determinantes principales: nivel de desarrollo socioeconómico, medio ambiente, características de la población y acciones propias del sector salud.

Sobre esta base y en el marco de la política de desarrollo socioeconómico aplicada en Chile, con énfasis en lo social y en la libertad económica, se diseñó la estrategia sectorial. Esta estrategia, que enmarcó gran parte de las acciones llevadas adelante, conforma un todo coherente orientado a modernizar el sector; sin embargo, su aplicación fue difícil y muy parcial, debido a los múltiples escollos que se presentaron. Cabe destacar, entre otros, la incomprensión de las medidas por parte de la población usuaria, la recesión económica entre los años 1982 y 1985, la resistencia de los gremios de la salud y, tal vez lo más importante, la ausencia, durante los primeros años de aplicación de estas políticas, de una solución integral, convincente y al mismo tiempo viable, a los múltiples problemas del sector.

A continuación se describen los objetivos y políticas llevadas adelante.

2.1 OBJETIVOS

1. Lograr una mayor esperanza de vida de los habitantes del país, especialmente la de los sectores de menores ingresos.

2. Maximizar el bienestar físico y mental de los chilenos durante toda su vida, desde el mismo instante de su concepción.

3. Propender la igualdad de oportunidades entre todos los chilenos, tanto en cuanto al acceso a la medicina, como particularmente, en cuanto a contar con el desarrollo físico y mental que les permita participar normalmente en la vida nacional.

Libertad y Desarrollo

2.2 POLITICAS

a. Políticas Generales

La base fundamental del desarrollo social y, por lo tanto, de la estrategia de salud, es el crecimiento económico que permite el aumento del empleo y el aumento del nivel de ingreso de la población y que hacen posible que los propios individuos sean capaces de satisfacer por sí solos sus necesidades.

El Estado subsidia en las necesidades básicas a quienes no logran por su propio esfuerzo alcanzar un nivel mínimo aceptable de satisfacción de ellas.

Se hicieron continuos esfuerzos para que los subsidios sociales se concentraran fundamentalmente en los más desposeídos para evitar que un gasto social excesivo constituyera un lastre para el crecimiento del país, lo que atentaría a la larga contra el propio desarrollo social. Se tuvo presente que en la medida en que no se distrajeran recursos en subsidiar a quienes podían financiar las prestaciones por sí mismos, aumentaban las disponibilidades para los más desposeídos.

El saneamiento ambiental básico se consideró también una política de salud prioritaria, siendo fundamental la acción de otros sectores, además del sector salud, para dotar a la población de servicios de agua potable, eliminación de excretas, eliminación de basuras y condiciones básicas de saneamiento e higiene al interior de la vivienda.

b. Políticas del Sector Salud

– Priorización

Es una necesidad inevitable priorizar, considerando que no hay, y no habrá nunca, recursos suficientes para hacerlo todo. Esta priorización debe hacerse conscientemente de la manera más científica posible, con el fin de evitar que las necesidades que queden insatisfechas de hecho, sean más urgentes que otras iniciativas de menor prioridad que sí se realicen. La responsabilidad de la priorización deberá entregarse en cada nivel a la persona más idónea.

Los **criterios de priorización implementados** fueron los siguientes:

- **Las acciones de fomento de salud y prevención de enfermedad tuvieron una prioridad mayor** que las acciones de recuperación y rehabilitación, debido a que las primeras evitan las enfermedades, disminuyendo así el dolor. Las acciones de recuperación y de rehabilitación normalmente son menos eficientes y de más alto costo.

- **El nivel primario de atención fue prioritario** sobre los niveles secundario y terciario, pues dicho nivel permite atender a un mayor número de personas a un costo unitario menor, permitiendo la solución oportuna de la gran mayoría de los problemas de salud.

- **La madre y el niño, desde su gestación, fueron beneficiarios preferidos** sobre el resto de la población. Esta priorización se fundamenta en el hecho de que los problemas de la niñez tienen secuelas para toda la vida, por lo que conviene evitarlos a tiempo.

- **Prioridad de las acciones en grupos de personas que presentan mayor riesgo**, aumentando así la eficacia de los programas.

- **Prioridad de atención para los más pobres** por sobre los que pueden solventar por sí mismos sus gastos en salud, racionalizando así el gasto fiscal.

Libertad y Desarrollo

En suma, se procuró permanentemente que el impacto en salud de los recursos disponibles fuera el mayor posible a través de acciones de bajo costo unitario que benefician a un gran número de personas, seleccionadas de modo que el efecto en el tiempo de la acción fuera más extenso.

– Fomento a la previsión de salud

Considerando que las personas están expuestas, a través de su vida, a riesgos de salud, es recomendable que las familias dispongan de mecanismos previsionales que las protejan financieramente de estos riesgos y de los de incapacidad laboral temporal. A menudo, éstos se traducen en gastos importantes o en mermas de ingresos dentro del presupuesto familiar.

En este sentido, se fomentó la creación y perfeccionamiento de sistemas de prevención, especialmente privados, así como la extensión de los existentes, que hicieron posible que los individuos capaces de financiar su salud se afiliaran a ellos.

– Subsidios estatales

• Beneficiarios de los subsidios

El Estado debería subsidiar la salud de aquellas familias que no cuentan con los medios suficientes para procurarse por sí mismos el nivel de salud mínimo que el país estaba en condiciones de garantizar.

Los indigentes recibieron la salud sin costo alguno, enteramente subsidiada por el Estado. Por el contrario, las familias más acomodadas empezaron a financiar su salud por sus propios medios, lográndose paulatinamente que los grupos más necesitados concentraran la recepción de los limitados subsidios que podía entregar el Estado.

Finalmente, quienes, sin estar en condiciones de financiar totalmente la salud de sus familias, podían contribuir a dicho financiamiento, recibieron sólo un subsidio parcial por parte del Estado, por la misma razón expresada anteriormente.

Se exceptuaron de esta política los subsidios implícitos en prestaciones que tienen el carácter de bienes públicos, como es el caso de las vacunas.

Se avanzó en la implementación de esta política, pero es necesario continuar perfeccionando los mecanismos de focalización.

• Financiamiento de los subsidios

El Estado debe financiar los subsidios de salud, explícitos o implícitos que otorga con las rentas generales de la Nación, absteniéndose de imponer subsidios cruzados dentro del sector salud.

Los fundamentos de esta política son los siguientes:

Libertad y Desarrollo

Equidad : los chilenos están afectos a un sistema tributario que les grava de acuerdo a una política tributaria integral. Sin perjuicio de la necesidad de perfeccionar ese sistema, no resultaría equitativo que a determinadas personas se las volviera a gravar con impuestos implícitos sectoriales, distorsionando las bases de equidad y eficiencia tributaria de la política general de impuestos, como ocurre en todo sistema que involucre subsidios cruzados.

Transparencia y eficiencia : Los subsidios cruzados confunden el origen y el destino de los mismos y no permiten visualizar los precios de los servicios, y por lo tanto, la escasez relativa de ellos.

En tales condiciones, se dificulta la identificación y selección de subsidios, y se anulan los incentivos para la asignación óptima de recursos.

Eficacia : En presencia de subsidios cruzados, las personas que se ven enfrentadas a aportar más de lo que esperan recibir, tienen fuertes incentivos a eludir el sistema. Además, la independencia entre lo que se aporta y lo que se recibe, constituye un estímulo a evadir la contribución para todos los partícipes del sistema. Esto hace que tales sistemas tiendan a desfinanciarse crónicamente.

• Subsidio a la demanda

El Estado entregaría los subsidios de salud, sean estos implícitos o explícitos, como es el caso de las prestaciones gratuitas, con prescindencia de la naturaleza pública o privada de la entidad que ejecutara las acciones.

Para ello se propendería a estructurar los sistemas de canalización de los subsidios hacia los beneficiarios de manera que hicieran posible la intervención de entidades privadas, en condiciones equivalentes a las públicas, en la ejecución de las prestaciones.

Libertad y Desarrollo

– Sistemas uniformes y libertad de elegir

El Estado debe ofrecer a la población alternativas uniformes y no discriminatorias para atender sus necesidades de salud. Por lo tanto, deberían eliminarse los sistemas preferenciales que discriminaran por clase de actividad o cualquier otra base arbitraria.

Los chilenos deben poder elegir libremente el establecimiento previsional o de salud, público o privado, en el que asegurarán el financiamiento de su salud y en el que recibirán sus atenciones.

Se avanzó en la implementación de esta política, pero aún queda mucho por hacer.

– Descentralización

Con el fin de mejorar la administración de los recursos se descentralizó el SNS, tanto en su función normativa y contralora, como en su función ejecutora.

Se consolidó la estructura jerarquizada del sistema y luego se comenzó la descentralización efectiva, hacia los servicios de salud, de la formulación de normas, control y ejecución. Se avanzó de manera simultánea en la descentralización presupuestaria, de tal forma de lograr mayor concordancia entre la responsabilidad de la ejecución y la decisión de gasto.

Luego se traspasó la administración de los establecimientos de salud a los municipios, fortaleciendo la estructura piramidal mediante el diseño de sistemas de derivación entre los niveles de atención primario, secundario y terciario.

– Financiamiento con incentivos para establecimientos estatales

La modalidad de distribución de recursos del Ministerio de Salud hacia los establecimientos, buscó incentivar a éstos a impartir más atención de mejor calidad y a mínimo costo.

Libertad y Desarrollo

3. ACCIONES CONCRETAS RELACIONADAS CON LA PRIVATIZACION

A continuación se resumen las acciones ejecutadas y el propósito de cada una de las mismas:

1° En 1979, el decreto Ley 2.575 de ese año faculta a los obreros para que puedan acceder al Sistema de Libre Elección, permitiendo además establecer convenios con instituciones privadas para la atención hospitalaria. Se elimina, con esta medida, la discriminación existente entre obreros y empleados y se aumentan las posibilidades de elegir de un vasto sector de la población.

2° Dentro del sector estatal surgió la necesidad de modernizar las diferentes instituciones o estructuras, para hacerlas más funcionales, adaptarlas a la regionalización del país y evitar la duplicación de funciones. Para ello fue necesario separar la línea normativa, ejecutiva y financiera, y descentralizar la administración del sector, manteniendo en el Ministerio de Salud la responsabilidad de dictar normas, de evaluar y de controlar.

En 1979, por medio del decreto ley 2.763, se reestructura el Ministerio de Salud y el SNS, separando las funciones normativas, financieras y ejecutoras de acciones. Se crean, por una parte, el Sistema Nacional de Servicios de Salud, formado por 27 entidades autónomas responsables de proporcionar servicios preventivos y curativos en zonas geográficas determinadas y dependientes cada una directamente del Ministerio de Salud.

Con estas medidas se pretendió desconcentrar la administración y entregar una mayor capacidad de decisión al nivel local, concordante con su responsabilidad. Ambos objetivos constituyen los primeros avances en la incorporación de incentivos correctos en la administración pública.

3° A partir de 1980, la función financiera se centraliza en el Fondo Nacional de Salud (FONASA), el que tiene la responsabilidad de captar y distribuir los recursos provenientes del Fisco, las cotizaciones de los afiliados al Sistema y los pagos directos que realizan los usuarios en la modalidad de libre elección. Además, el FONASA tiene a su cargo la administración del régimen de prestaciones de salud de la modalidad de libre elección. Las personas que cotizan en el sistema estatal (FONASA) tienen la alternativa de recibir atención de salud en la modalidad institucional, es decir, en cualquier institución del SNSS o en la modalidad de libre elección, que significa que pueden optar entre un conjunto de establecimientos y profesionales particulares con los cuales existe convenio. En este último caso, FONASA bonifica el 50% del valor de la prestación según el arancel vigente.

4° En 1980, el Decreto ley 1-3063 reglamenta el traspaso de postas y consultorios a las Municipalidades. Se enmarca dentro del proceso de descentralización de la administración para acercar la toma de decisiones a la realidad local y a los afectados por ellas.

En 1981, se inicia el traspaso de la administración de los establecimientos de atención primaria -consultorios urbanos y rurales, postas rurales y estaciones médico rurales- desde los Servicios de Salud dependientes del Ministerio correspondiente, hacia las Municipalidades. A su vez, algunas de estas entidades delegaron la administración en corporaciones de derecho privado sin fines de lucro. Con esto se lograba desconcentrar la administración y entregar una mayor capacidad de decisión al nivel local respecto de la definición de prioridades sociales de su comuna. En 1988 se terminó el traspaso de toda la atención primaria.

5° En 1981, se legisló permitiendo la existencia de Instituciones de Salud Previsional Privadas (ISAPRES). La **cotización obligatoria** existente a esa fecha sólo para la previsión estatal, pudo derivarse libremente por cada cotizante a alguna institución privada, salvo que prefiriera permanecer como beneficiario del Estado. Esto incrementaba la libertad de elección de los cotizantes, creando un mercado previsional competitivo y, al mismo tiempo, disminuyendo el número de beneficiarios del sector público.

Las ISAPRES son organismos que relevan al Estado de funciones que pueden ser asumidas por los particulares; son entidades que no reciben ningún tipo de subsidio por parte del Fisco y que operan en un esquema de competencia.

El sistema de ISAPRES se basa en un esquema de seguros, en el cual las personas que quedan bajo su protección cuentan con un financiamiento para sus

Libertad y Desarrollo

gastos de salud obtenido por la vía de un prepago o cotización periódica. Con dicho financiamiento, eligen el establecimiento o el profesional de su preferencia para que les entregue la prestación que requieren, pudiendo exigir una buena atención, ya que acuden a ella pagando con cargo a la ISAPRE. Normalmente deben hacerse cargo, además, de una porción minoritaria del costo de la respectiva prestación.

De esta forma, en caso de gastos imprevistos, la ISAPRE financia dichos desembolsos con cargo al prepago o cotización que, en ese período, están efectuando otros cotizantes que no necesitan gastar de momento. Por último, la ISAPRE, con su patrimonio, responde ante eventuales desembolsos superiores a sus recaudaciones, riesgo por el cual obtiene, como compensación, una utilidad cuando los gastos se enmarcan dentro de lo esperado.

Los partícipes de este sistema eligen libremente la ISAPRE que les dará la cobertura de salud. Además, dentro de cada ISAPRE, eligen también el plan bajo el cual recibirán su protección. Por ello, se ven obligadas a competir por las preferencias de los afiliados a través de diseñar planes de cobertura adecuados a las necesidades de éstos, y a través de cobrar cotizaciones competitivas.

Se ha criticado a las ISAPRES por no ser instituciones solidarias, es decir, por no imponer la solidaridad entre sus afiliados con el fin de subsidiar a los más necesitados. La respuesta a esta crítica es que la responsabilidad de redistribuir ingresos la tiene el Estado, a través del sistema tributario, y no corresponde, por lo tanto, financiar subsidios con cotizaciones con el fin de evitar los subsidios cruzados y los problemas derivados de los mismos. Las ISAPRES representan una legítima opción para los usuarios que puedan financiar planes de mejor calidad.

6° En 1985, la ley 18.469 crea el Régimen de Prestaciones de Salud, el cual estratifica a los beneficiarios del SNSS de acuerdo a sus ingresos, otorgando un subsidio a la atención en proporción inversa a dichos ingresos, liberando de pago a los niveles más pobres. Se determina que los usuarios de este sistema podrán elegir el establecimiento donde ser atendidos dentro del sistema público.

El Estado, a través del Régimen de Prestaciones de Salud definido, asegura a los individuos un nivel mínimo de salud compatible con la cantidad de recursos disponibles. Se establece que cada beneficiario debe aportar al financiamiento de las prestaciones de salud que reciba de acuerdo a su nivel de ingreso. Para los beneficiarios que opten por la Modalidad Institucional se definieron cuatro grupos de menor a mayor ingreso : A, indigentes, y B, C, D, cotizantes; luego, se determinaron los porcentajes de bonificación que fluctúan entre 100% para los grupos A y B, 75% para el grupo C y 50% a quienes pertenecen al grupo D, privilegiando, de esta forma,

Libertad y Desarrollo

a los más pobres. Por otra parte, para las prestaciones otorgadas en la Modalidad de Libre Elección, se establecieron tres niveles de arancel de menor a mayor costo : Nivel 1, Nivel 2 y Nivel 3, bonificándose a todos los niveles por la misma cantidad, que actualmente corresponde al 50% del valor del Nivel 1; así, se evita bonificar más al usuario que elige un servicio más caro, quien presumiblemente es más acomodado.

7° Paralelamente a las políticas anteriores, se tomaron medidas tendientes a implantar un sistema de incentivos que permitiera mejorar la eficiencia en la gestión de las instituciones del sector público. Ejemplo de lo anterior fueron la descentralización, los mecanismos de asignación de recursos y de incentivos, la capacitación y la aplicación de nuevas herramientas de administración.

El Fondo Nacional de Salud debe llevar a la práctica la política de asignación de recursos que le instruye el Ministerio de Salud, de tal forma que remite fondos a los 26 servicios de salud del país y al Servicio de Salud del Ambiente[1], por los siguientes conceptos :

-Remuneraciones
-Subsidios
-Inversión
-Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC)
-Bienes y Servicios de Consumo

Hasta el año 1978, el criterio que se utilizaba para asignar presupuesto a los establecimientos estatales era el gasto histórico. De esta forma se creaba un incentivo a aumentar el gasto en forma ilimitada e independiente de cualquier criterio de rentabilidad social. A partir de ese año se introdujo una serie de mecanismos que pretendían crear los incentivos adecuados mediante los cuales se lograse un comportamiento más eficiente, emulando, en lo posible, el incentivo del lucro que hace funcionar en forma más eficiente al sector privado. Efectivamente, el sector salud público, por su complejidad, gran tamaño, diversidad de prestaciones, gran número de funcionarios, altísima incidencia en el presupuesto fiscal y, por último, por su gravitación social, constituye una de las organizaciones de más difícil manejo del país, que exige la aplicación de sistemas de administración que funcionen descentralizadamente pues su control directo es imposible.

De acuerdo a lo señalado, se empezó con la descentralización administrativa y en forma paulatina con la descentralización presupuestaria,

Libertad y Desarrollo

[1] El presupuesto de este servicio es de monto muy inferior respecto a los otros.

todavía incompleta, pero que contempla diversos mecanismos que pretenden lograr la eficiencia de manera lo más automática posible, sin constituirse en una mera validación del nivel de gasto.

Para incentivar el uso más eficiente de los fondos destinados a Remuneraciones, Subsidios y Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC), cuyos montos siempre parecen insuficientes, - de tal forma que año a año el presupuesto mostraba déficit sin que fuera posible en el nivel central asegurar su eficiencia-, se implementó la modalidad usada hasta 1989, que consistió en lo siguiente :

- El Ministerio de Salud estableció un presupuesto por servicio de salud para dichos rubros de acuerdo al gasto del año anterior y a algunas relaciones de rendimiento. Así, por ejemplo, en la determinación del presupuesto de remuneraciones se consideró el rendimiento y las necesidades adicionales justificadas de recursos humanos y los establecimientos traspasados a la administración municipal; en la fijación del presupuesto de subsidios se consideraron, cuando fue necesario, los análisis disponibles de licencias médicas, y, para fijar el presupuesto anual del PNAC se tuvo en consideración el estado nutricional de los niños menores de 6 años en el respectivo servicio.

- El FONASA remitió a los servicios de salud el presupuesto así determinado en duodécimos mensuales.

- Los servicios de salud debieron enmarcarse en los presupuestos anuales correspondientes, aplicando en el curso del año diversas medidas tendientes a lograr el uso más adecuado de sus recursos. Para lograr esta administración más racional se descentralizó la responsabilidad del manejo presupuestario, estableciendo incentivos para ello, que consistieron en un "premio" para el que gastó menos que lo presupuestado y un "castigo" para el que terminó con déficit. De esta forma, en caso de que se generaran excedentes presupuestarios, el sevicio de salud correspondiente pudo usar libremente estos recursos, destinándolos a los fines que consideró adecuados. En caso de déficit, éste debió ser financiado con recursos propios por el respectivo Servicio. El sistema descrito constituyó un incentivo al mejor uso de los recursos, pues permitió ajustar el gasto en los tres ítem considerados, al mismo tiempo que se aumentó el número de prestaciones y se mejoraron los indicadores de salud de la población.

Respecto de los fondos destinados a inversión, el Ministerio de Salud avanzó hacia la descentralización de las decisiones, asignando sólo una parte del presupuesto autorizado para proyectos de infraestructura de gran envergadura, con su correspondiente aprobación de los organismos de planificación y de financiamiento, y distribuyendo el resto del presupuesto entre los servicios de salud.

Para distribuir este presupuesto de inversión entre los diversos Ser-

Libertad y Desarrollo

vicios, el Ministerio de Salud solicitaba el estudio y presentación de proyectos relacionados con mantención, reparación o mejoramiento de infraestructura y proyectos relativos a mantención, reposición o adquisición de equipos médicos y vehículos. Para ello se elaboraron metodologías adecuadas las cuales fueron traspasadas a los Servicios con la respectiva capacitación.

El total de fondos asignados a cada servicio de salud dependía de los proyectos de inversión presentados, de la calidad de los estudios y de la situación de recursos físicos de cada servicio de salud en particular.

Por su parte, los fondos presupuestarios asignados a Bienes y Servicios de Consumo se empezaron a distribuir, en un 70%, de acuerdo al número de prestaciones efectuadas y, en un 30%, de acuerdo a indicadores de calidad, constituyendo los fondos así distribuídos, incentivos a la eficiencia.

El pago de acuerdo a las prestaciones realizadas se denomina Facturación por Atención Prestada (FAP) y establece categorías de prestaciones acordes con el grado de complejidad, por las cuales el Servicio recibe un cierto porcentaje del Arancel de Prestaciones de la Ley 18.469. No se cancelaba el 100% del arancel porque, tal como se vió, el financiamiento del gasto en personal, subsidios e inversión era entregado aparte; de modo que el FAP corresponde sólo a la fuente de recursos para la adquisición de los bienes y servicios de consumo de cada Servicio de Salud. Considerando que el FAP constituye un estimulador del número de acciones y no de los resultados, se diseñó un set de indicadores cuyo objetivo fue medir la calidad de las prestaciones, por una parte, y el nivel de eficiencia en el uso de los recursos, por otra. La entrega de recursos por dicho concepto se realizó sobre la base de cuatro indicadores biomédicos y tres financieros con diferentes ponderaciones para cada uno de ellos.

Los recursos que se entregan a cada Servicio de Salud de acuerdo a los indicadores precedentes corrigen, en parte, los problemas que podrían originarse con el FAP y constituyen un buen incentivo a la eficiencia técnica y administrativa.

Junto a estos incentivos a la eficiencia se propició la aplicación del Sistema de Información Gerencial y Monitoreo (SIGMO) en 70 hospitales del país, los que absorben el 83% del gasto total en establecimientos hospitalarios. El SIGMO constituye una herramienta útil para analizar la gestión administrativa de los recursos humanos y materiales de un establecimiento asistencial, permitiendo conocer en forma sistemática y organizada la información relativa a costos de operación del hospital. Con su aplicación fue posible evaluar periódicamente los resultados obtenidos respecto a los esperados, identificando las causas de las diferencias y haciendo factible la respuesta a los incentivos de gestión, pues permite introducir medidas que tienden a una utilización más eficiente de los recursos.

Liberar y Desarrollo

8° Se permitió que los establecimientos públicos atendieran a personas no beneficiarias, para lo cual se dispusieron aranceles especiales para los usuarios particulares, fijados por cada establecimiento de acuerdo a sus costos efectivos. De esta forma se permitió el uso de parte de la infraestructura pública, pero cobrando por ello un precio adecuado, evitando, de esta forma, el traspaso de beneficios subsidiados a personas no beneficiarias del sistema público.

9° Se autorizó a los organismos estatales para que contrataran servicios privados para la ejecución de diversas actividades, tanto de salud como complementarias, con el propósito de aumentar la eficiencia, ocupando servicios de especialistas. Sin embargo, se limitó esta facultad, al imponer un tope presupuestario que llegó a ser de alrededor del 10% del gasto variable en bienes y servicios.

10° Se procedió a la venta de activos públicos al sector privado. Con esto se obtuvieron recursos y se liberaron gastos.

Libertad y Desarrollo

4. LOGROS ALCANZADOS

Los resultados de las medidas antes señaladas se indican a continuación.

4.1 CRECIMIENTO DEL SECTOR PRIVADO

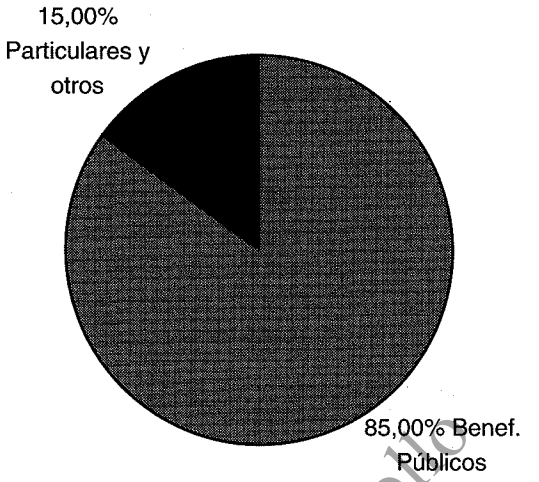
El sector privado se ha desarrollado de manera importante, mejorando las alternativas de las personas de elegir entre distintas opciones para satisfacer sus requerimientos de atención de salud. Esto fue posible por la disminución de la participación del Estado en el sector como resultado de las políticas sectoriales aplicadas: estado subsidiario, fomento de la responsabilidad de las personas y libertad para elegir la mejor manera de satisfacer sus necesidades de salud, pagando de acuerdo a sus recursos. Este crecimiento del sector se mide por la evolución del número de beneficiarios y del número de instituciones.

a. Aumento de los usuarios del sistema privado

Antes de las reformas, en 1980, el SNS cubría alrededor del 60% de la población y el SERMENA al 25%[2] (Gráfico N°1).

[2] Tarsicio Castañeda, "El Sistema de Salud Chileno: Organización, Funcionamiento y Financiamiento".

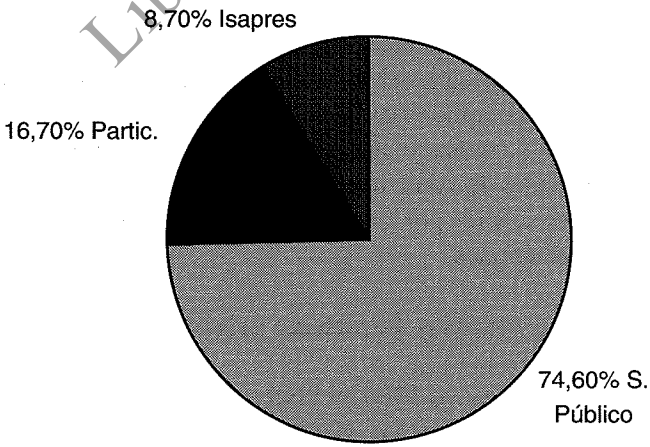
Gráfico N°1
BENEFICIARIOS POR SISTEMA DE ATENCION 1980



En 1987, los usuarios del sistema privado alcanzaban al 25% de la población[3], de los cuales el 8.7% correspondían a beneficiarios de ISAPRES (Gráfico N°2). Actualmente sólo estos últimos representan el 16% de la población (Gráfico N°3).

A partir de la creación de las ISAPRES se observa una disminución sostenida de los beneficiarios del sector público:[4]

Gráfico N°2
BENEFICIARIOS POR SISTEMA DE ATENCION 1987

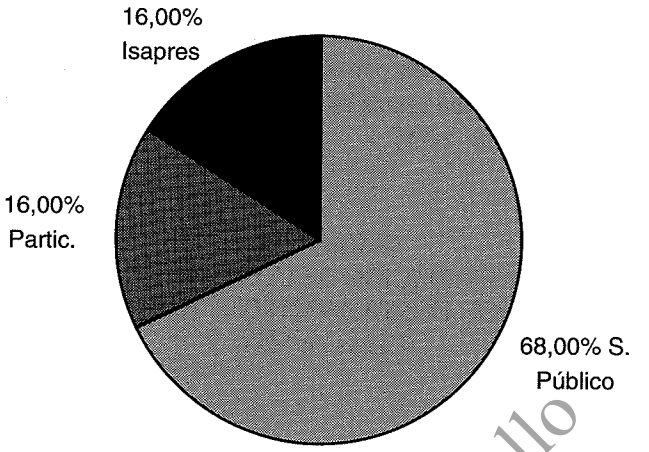


Libertad y Desarrollo

[3] ODEPLAN, Encuesta CASEN 1987.

[4] Ministerio de Salud, "Estimaciones de la Población Beneficiaria a Base de los Controles de Niño Sano" 1986-1988.
La estimación de 1990 supone que la población que se atiende de manera particular permanece constante.

Gráfico N°3
BENEFICIARIOS POR SISTEMA DE ATENCION 1990

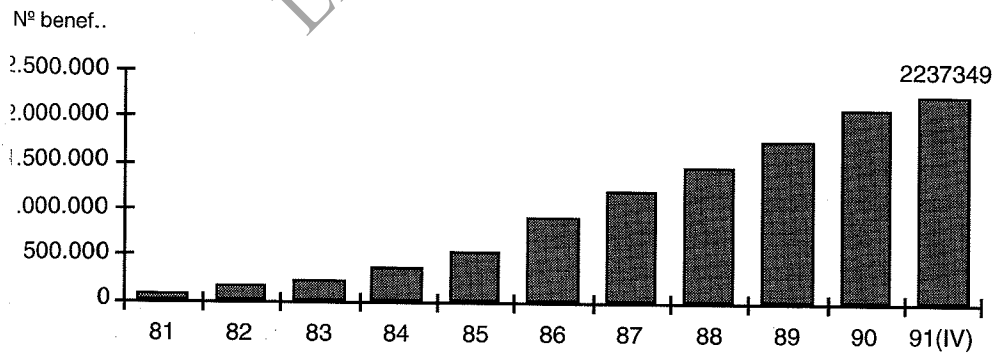


Libertad y Desarrollo

b. Aumento extraordinario del número de cotizantes y beneficiarios del sistema de ISAPRES

Los cotizantes del sistema llegan a 951.814 y los beneficiarios a 2.282.164[5], en el mes de junio de 1991. Su aumento ha sido sostenido en el tiempo como se muestra en el Gráfico N°4:

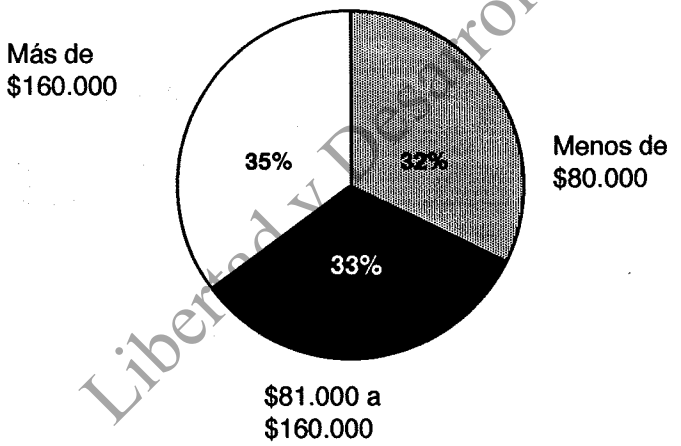
Gráfico N°4
BENEFICIARIOS DE ISAPRES
1981 - 1990



[5] Fuente: Superintendencia de ISAPRES. Cifras al 30 de Junio de 1991.

Al comienzo de la implementación del sistema de ISAPRES, algunos críticos estimaban que el alcance que este sistema tendría sería mínimo - entre un 20% de la población de altos ingresos y un 8% del total de la población -, ya que estimaban que sólo atendería al sector de ingresos muy altos. En la práctica, se atienden personas de todos los niveles de ingreso: el 32% de los cotizantes tienen rentas inferiores a $80.000 y sólo el 35% gana más de $160.000 (Gráfico N°5).

Gráfico N°5
DISTRIBUCION DE COTIZANTES
POR RENTA IMPONIBLE 1990
(Cifras en M$)

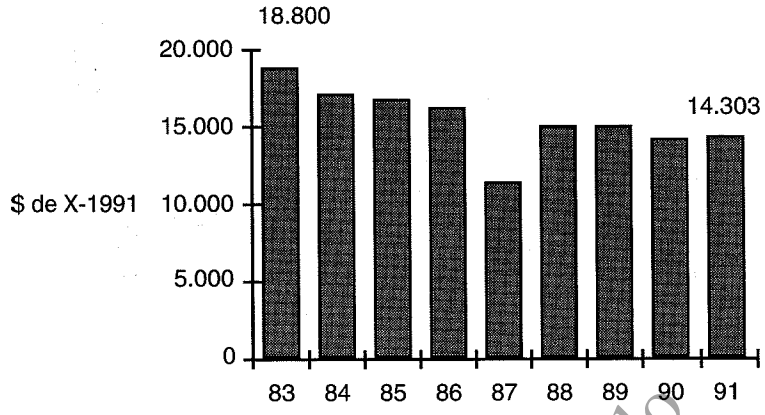


Libertad y Desarrollo

El aumento en el número de beneficiarios ha permitido diversificar los riesgos y obtener economías de escala que, junto a la mayor competitividad del mercado, ha hecho posible la disminución de tarifas y con ello la incorporación al sistema privado de población de menores recursos.

En todo caso, la tendencia observada es a atender cada vez a personas con menores rentas, como se demuestra al observar la evolución de las cotizaciones promedio en el Gráfico N°6, donde se ve que éstas han ido bajando a pesar de que las remuneraciones reales han subido respecto a 1987. Ello sólo se explica porque los nuevos afiliados son de ingresos cada vez más bajos.

Gráfico N°6
COTIZACIONES PROMEDIO

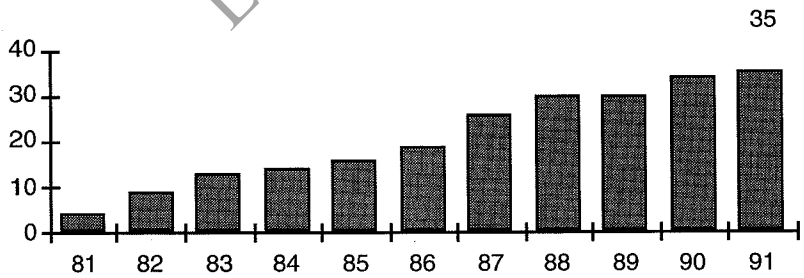


Libertad y Desarrollo

c. Aumento del número de ISAPRES

El número de instituciones de salud previsional llega en la actualidad a 35, con lo cual se tiene un mercado muy competitivo en términos de calidad y precios de los servicios de salud otorgados, favoreciendo de esta manera a los usuarios del sistema (Gráfico N°7).

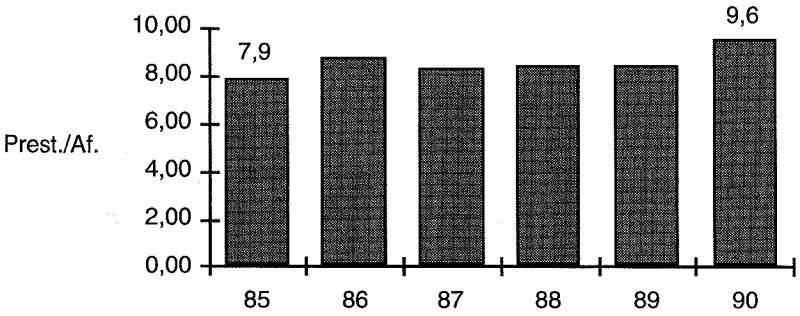
Gráfico N°7
EVOLUCION DEL NUMERO DE ISAPRES



d. Aumento de las prestaciones otorgadas por el Sistema ISAPRE

Durante el año 1990, el sistema otorgó más de 20 millones de prestaciones, lo que significa que cada afiliado recibió en promedio 9.6 atenciones en el año, lo que representa un alza de 22% desde 1985 a la fecha (Gráfico N° 8).

Gráfico N°8
TOTAL PRESTACIONES POR AFILIADO SISTEMA ISAPRE



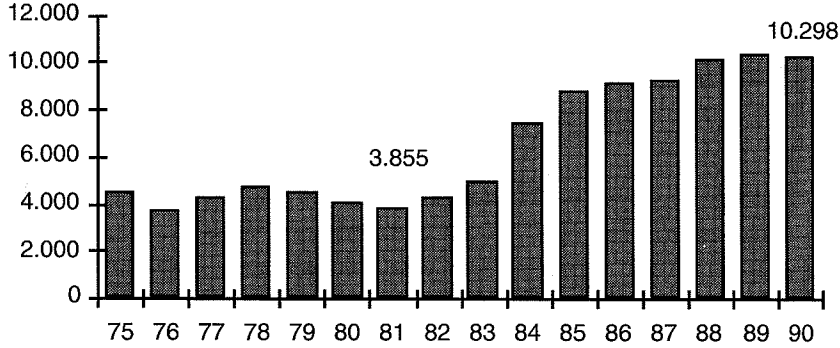
4.2 AUMENTAN LOS RECURSOS SECTORIALES

a. Inversión privada

Otra crítica que se formulaba en los inicios de sistema, era que la puesta en práctica de las ISAPRES no había derivado en un incremento de la inversión privada en el sector y que, por lo tanto, la infraestructura privada no se desarrollaba. Sin embargo, desde su creación, se ha generado un aumento de la demanda de los servicios de salud que ha significado un aumento en la utilización de la infraestructura privada, mejorando los resultados económicos de estas empresas e incentivando la generación de nuevos proyectos en modernización de equipos, infraestructura e incorporación de nuevas tecnologías.

El gráfico N°9 muestra la evolución de las camas del sector privado desde 1975 hasta la fecha. Se observa que a partir de la creación de las ISAPRES su crecimiento ha sido más acelerado, para llegar el año 1990 a 10.298 camas.

Gráfico N°9
CAMAS DEL SECTOR PRIVADO 1975 -1990



Libertad y Desarrollo

Además, se observan aumentos importantes en el número de los diferentes tipos de establecimientos de salud (Cuadro N°2).

Cuadro N°2
INFRAESTRUCTURA PRIVADA

Infraestructura Privada	1982	1989	% Aumento
Hospitales	16	24	50
Clínicas	134	170	27
Centros Médicos	289	385	33
Laboratorios	335	389	16

Fuente: I.N.E.

Libertad y Desarrollo

b. Inversión municipal

Durante el período 1982-1985 (Cuadro N°3), la superficie construída de establecimientos municipales de salud aumentó en 45% y el número de boxes de atención en 38.3%. Estas cifras no consideran reparaciones ni mejoramientos o reconstrucciones de establecimientos existentes a la fecha del traspaso.

En relación al equipamiento, el número de consultorios y postas con uno o más equipos dentales se incrementó en un 75%. Los equipos de esterilización se aumentaron en un 85%. Con anterioridad al traspaso, no existían laboratorios para realizar exámenes; en 1985 ya había 7 equipos.

Numerosos accesorios difíciles de detallar, tales como camillas, balanzas, refrigeradores, muebles, etc., también presentan considerables aumentos.

En las zonas rurales, principalmente, cabe destacar el importante aumento en la disponibilidad de servicios básicos, como agua, luz, teléfono y calefacción. Al momento del traspaso, un 82% de establecimientos rurales no contaba con sistema de comunicación (teléfono, radio) y prácticamente un 59% no tenía agua ni algún tipo de calefacción. En 1985, estos porcentajes disminuyeron a un 39% y al 14%, respectivamente.

Cuadro N°3
AUMENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EN ESTABLECIMIENTOS TRASPASADOS 1982-1985[6]

	Zona Urbana	Zona Rural	Total
Sup. Construída (m2)	76,0 %	24,7 %	45,5 %
N° Boxes	58,0 %	26,0 %	38,3 %
Equip. Dentales	-	-	75,0 %
Equip. Esterilización	-	-	85,0 %

4.3 MAYOR EFICIENCIA

a. En el sector privado

Los costos de administración y ventas muestran una disminución sostenida desde 23,6 % del total de los ingresos en el año 1986, al 17,7% en el año 1991 (Cuadro N°4). Esto es producto de las economías de escala logradas gracias al aumento de beneficiarios y al aumento de eficiencia inducido por la mayor competencia.

Libertad y Desarrollo

Cuadro N°4
GASTOS DE ADMINISTRACION Y VENTAS
PORCENTAJE SOBRE LOS INGRESOS[7]

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Total Sistema	23,6	24,2	21,7	18,5	20,1	17,7

b. En la acción pública

- Concentración del gasto en los más pobres

Tal como se señaló anteriormente, la incorporación de entidades privadas en salud permitiría que el sector público concentrara sus recursos en atender a la población más desprotegida, incrementando con esto su eficiencia y eficacia. Sin embargo, los detractores del sistema afirmaban que la salida masiva de personas de ingresos altos desde el sector público hacia el privado, provocaría un desfinanciamiento en el primero, ya que las cotizaciones más altas no serían percibidas por el sector público.

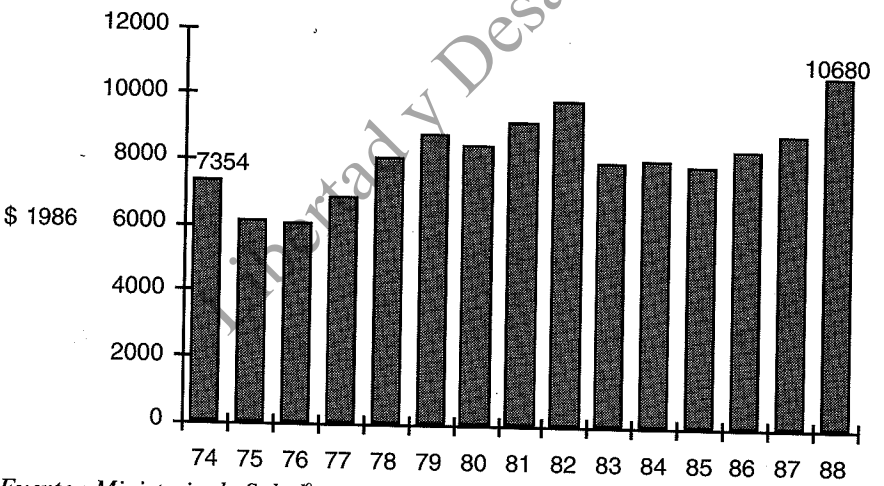
[6] Universidad Católica de Chile, " Muestra de 30 municipalidades. Evaluación de los Traspasos"

[7] Fuente: Superintendencia de ISAPRES. Cifras de 1986-1990, al 31 de Diciembre de cada año. Cifra de 1991, al 30 de Junio.

Efectivamente, se traspasaron al sector privado tanto las cotizaciones más altas como los gastos más altos, derivados de la atención de estas personas. El traspaso al sector privado de las cotizaciones más elevadas no se considera un problema, ya que la redistribución del ingreso la debe hacer el Estado con rentas generales de la Nación. Además, estas personas de más altos ingresos son los contribuyentes que pagan las mayores tasas de impuestos; vale decir, contribuyen en mayor proporción al financiamiento del gasto social. Por otra parte, es necesario considerar también el menor gasto o ahorro de FONASA al retirarse dichas personas de más altos ingresos. En primer lugar, se tiene ahorro en el subsidio que se otorga por cada prestación, como también en el subsidio de incapacidad laboral. En segundo lugar, también existe ahorro, porque las personas de más altos ingresos hacen uso de los servicios de salud con más frecuencia que las personas de niveles bajos.

La evolución del gasto público en salud ha tenido una tendencia a aumentar, tanto en términos absolutos como en términos "per cápita beneficiaria"; es así como, entre 1974 y 1988, el primero experimenta un incremento de 51%[8] y el segundo de 45% (Gráfico N°10).

Gráfico N°10
GASTO PER CAPITA BENEFICIARIA EN SALUD



Fuente : Ministerio de Salud[9].

Libertad y Desarrollo

[8] Los años que escapan a la tendencia histórica fueron los años 1981 y 1982, período en que el gasto sectorial alcanza un nivel extraordinariamente alto para luego descender, aunque menos de lo que lo hizo el Gasto Interno, durante el período de la recesión, iniciando su recuperación en 1986. Este año se logra un nivel de gasto superior a lo observado en los años previos a la expansión 76-80, hasta alcanzar su nivel más alto durante 1988.

[9] El Gasto Per Cápita Beneficiaria se obtiene de la relación del Gasto Público de Salud y la Población Beneficiaria del sector público.

Considerando que la población de menores ingresos ha permanecido como beneficiaria del sistema público y que el gasto per cápita de este sector ha aumentado, se puede afirmar que, efectivamente, se ha producido una concentración del gasto público en los más pobres.

- Aumento de eficiencia en el uso de los recursos

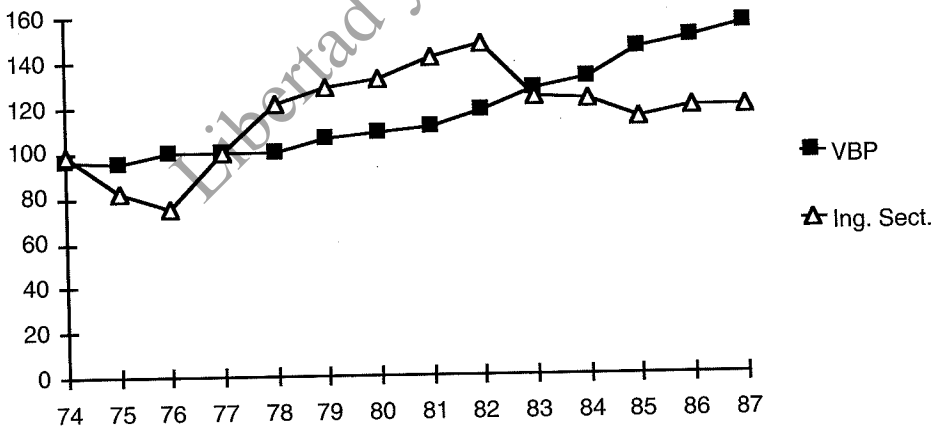
Junto con el esfuerzo realizado por dedicar el máximo de recursos al sector, se introdujeron, a partir de 1980, modernizaciones tales como la descentralización administrativa, el cambio en los sistemas de transferencia de recursos e incentivos a la buena gestión, que, a pesar de ser aún muy incipientes, mejoraron notablemente la eficiencia en el uso de los recursos. De esta manera, a pesar de la inevitable disminución de recursos sectoriales por la recesión, el progreso en el estado de salud de los chilenos continuó, porque esta mayor eficiencia permitió que la producción del sector, medida por el Valor Bruto de la Producción de la Cuentas Nacionales del Banco Central, aumentara más que la disminución de ingresos (Gráfico N°11).

Libertad y Desarrollo

Gráfico N°11

COMPARACION ENTRE EL VALOR BRUTO DE LA PRODUCCION (VBP) Y LOS INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO DE SALUD

(Indice Base 1977= 100)



Fuente : Ministerio de Salud Pública

De esta manera fue posible cambiar la composición de los ingresos aumentando las cotizaciones y disminuyendo el aporte fiscal, de tal forma de focalizarlo en los más pobres, todo ello acompañado del aumento de eficiencia señalado y que se visualiza en el Gráfico N°11, en la evolución siempre positiva de la producción del sector (VBP).

4.4 AUMENTA LA RESPONSABILIDAD DE LAS PERSONAS POR SU SALUD

Siendo la familia la responsable principal de la salud de sus miembros, ha debido destinar una parte cada vez mayor de sus ingresos a un ahorro sistemático o cotización de salud. Este aumento de la participación de los individuos en la provisión de los recursos para satisfacer sus necesidades de salud se puede medir por el aumento de las cotizaciones y por la disminución del subsidio estatal.

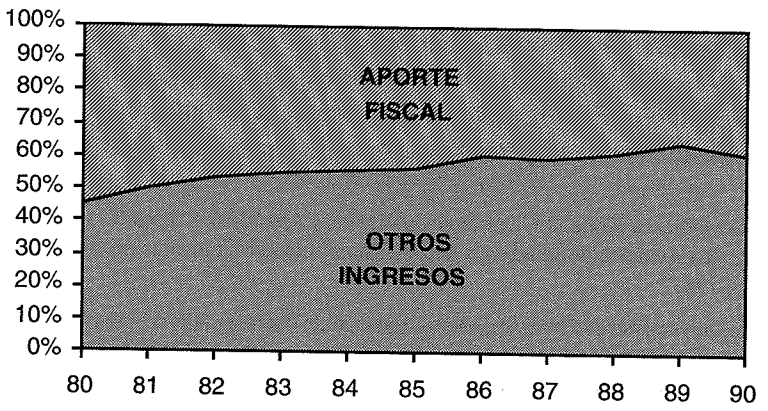
a. La cotización de salud de los trabajadores subió de 4% de la remuneración, al 7%.

b. Las ISAPRES no reciben ningún tipo de subsidio del Estado. Es decir, cerca de 1 millón de cotizantes y más de 2 millones de usuarios de este sistema no reciben subsidios.

c. Los usuarios del sector público financian una proporción mayor de su salud. El aporte fiscal bajó del 56% del ingreso del sector público, en 1980, al 39%, en 1990, mientras que el resto de los recursos, en general provenientes de los usuarios, subieron su participación en los ingresos desde el 44% al 61% en 1990 (Gráfico N°12). Esto fue posible debido, por una parte, a que la cotización para salud aportada por los trabajadores subió y, por otra, a que los usuarios del sistema para acceder a las prestaciones de salud, debían aportar de acuerdo a sus ingresos una parte del valor de dicha prestación.

Libertad y Desarrollo

Gráfico N°12
DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS DEL SECTOR SALUD PUBLICO
1980 - 1990



4.5 MEJORIA EN LA CALIDAD DE LA ATENCION DE SALUD

La calidad de la atención es de difícil medición, sin embargo se dispone de alguna información obtenida de investigaciones efectuadas en terreno.

a. En la Región Metropolitana

La atención de salud ha experimentado notables mejorías de acuerdo a dos encuestas realizadas los años 1977 y 1983[10]:

-Aumento de la atención médica prestada por habitante (aumento de la consulta satisfecha: 14%), en la cual es significativo el incremento ocurrido en la morbilidad percibida y en la atención de patología crónica. En Chile se está dando una mayor demanda de atención por enfermedades crónicas (prevalencia global aumentó en 31%), debido al envejecimiento poblacional.

- Disminución de 25% de la patología aguda.

- Aumento de los diversos tipos de atención en proporciones variables, equivalentes a: 80% para enfermedades crónicas, 29% para las agudas, 16% para los controles, destacando el incremento de las atenciones infantiles y del adulto, y 11% para la atención dental.

- En 1983 se advierte una mayor proporción de enfermos atendidos y de personas que usan medicamentos y una gran disminución de la consulta en farmacias.

b. Mejor relación médico-paciente en el área privada en relación al área estatal[11]

- "Los centros privados se caracterizan por ofrecer normas flexibles, los médicos y el personal establecen un trato directo e informal con los pacientes, lo que tiende a producir un clima cordial y ameno, donde los médicos y pacientes realizan una acción conjunta para dar y recibir salud, estando presente sentimientos de agrado que impulsan al paciente a regresar al centro de salud. Por el contrario, en los centros estatales de salud, la organización institucional que envuelve a médicos y pacientes se caracteriza por una gran rutinización del cuidado y práctica médica y por procedimientos administrativos rígidos. La relación médico - paciente se desarrolla de manera impersonal. Los médicos identifican a los pacientes

Libertad y Desarrollo

---

[10] Revista Médica de Chile 113. Drs. Ernesto Medina y Ana María Kaempffer y Sr. Francisco Cumsille, "La Atención de Salud en la Región Metropolitana: Comparación de las Encuestas de 1977 y 1983".

[11] Fuente: Universidad de Chile. M. Soledad Fuenzalida Puelma y Alicia Pincheira Muga, "La Comunicación Médico - Paciente y su Relación con la Atención Médica. Un Análisis Sociológico en el Sistema Estatal Privado". 1983. Memoria para optar al título de Licenciado en Sociología.

a través de un número, rara vez los pacientes son atendidos por el mismo facultativo que los atendió la primera vez. Esta modalidad no permite crear ningún vínculo comunicativo entre el paciente y su médico y por consiguiente se hace difícil establecer sentimientos de agrado entre ambos".

4.6 MAYOR BIENESTAR

a. Mayor libertad de elegir

Más de 2 millones de personas afiliadas al sistema ISAPRES eligen la institución previsional para asegurar su salud.

Alrededor de 6 millones de personas afiliadas al sistema público, a lo menos pueden elegir en el sector privado, las instituciones y los profesionales a través del sistema de libre elección del Fonasa, con la limitación, eso sí, de sus ingresos muchas veces reducidos.

Tres millones de beneficiarios, no cotizantes de bajos recursos, pueden elegir el establecimiento público donde ser atendidos.

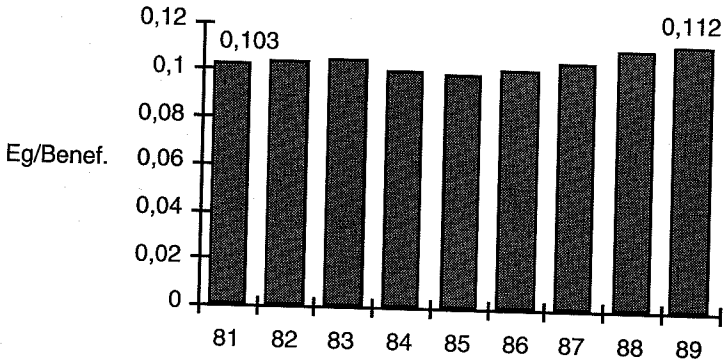
b. Aumento de prestaciones per cápita

- Aumentan las atenciones a beneficiarios del sector público

Se argumentaba al comenzar las reformas, respecto del riesgo de concluir con un sistema público que atendiera a las personas de más bajos ingresos, con menos recursos que los disponibles en un inicio. A continuación se detalla información sobre las actividades realizadas y recursos disponibles por beneficiario, entre los años 1975 y 1989:

Libertad y Desarrollo

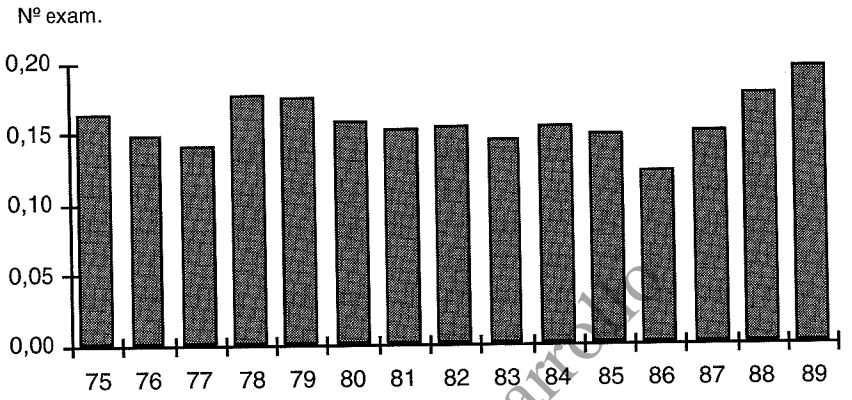
Gráfico N°13
EGRESOS POR BENEFICIARIOS SECTOR PUBLICO
1981-1989



Nuevamente se nota una leve caída entre los años 1980 y 1987 (Gráfico N°13), al parecer producto de la recesión económica y no por la

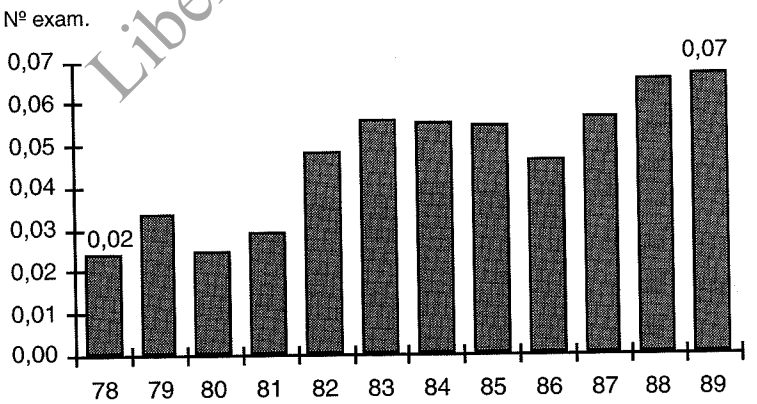
introducción de las reformas, puesto que de 1987 a 1989 -a pesar del crecimiento de las ISAPRES- también crece la atención por beneficiario.

Gráfico N°14
EXAMENES DE IMAGENOLOGIA POR BENEFICIARIOS
DEL SECTOR PUBLICO 1975-1989



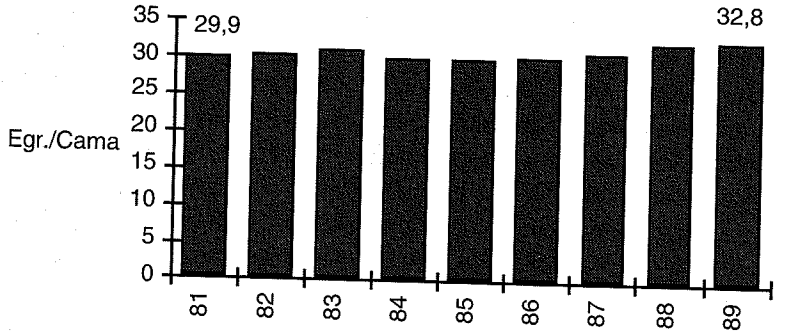
Libertad y Desarrollo

Gráfico N°15
EXAMENES DE ANATOMIA PATOLOGICA POR
BENEFICIARIO SECTOR PUBLICO 1978-1989



A lo largo de todo el período considerado es clara la tendencia a aumentar del número de exámenes de laboratorio y anatomía patológica por beneficiario.

Gráfico N°16
EGRESOS SECTOR PUBLICO POR CAMA 1981-1989



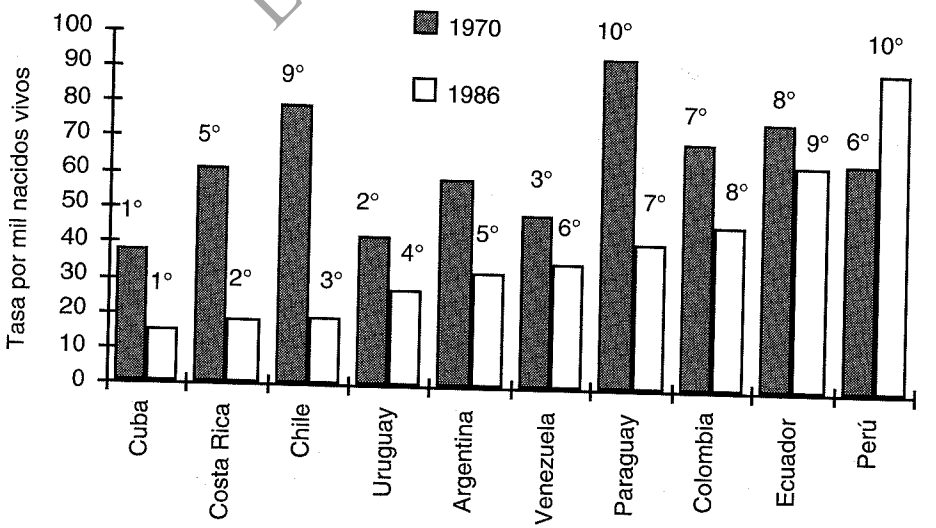
El aumento de eficiencia del sistema se muestra como el crecimiento del número de egresos por cama.

4.7 CONSTANTE MEJORIA DEL NIVEL DE SALUD DE LA POBLACION

La estrategia de desarrollo económico y social llevada adelante en Chile permitió que el estado de salud de la población mejorara a un ritmo mucho más acelerado que lo observado en el resto de Latinoamérica. Es así como Chile subió del 9° lugar que ocupaba en el ranking de la región sobre mortalidad infantil, el año 1970, al lugar 3°, en 1986.

Libertad y Desarrollo

Gráfico N°17
TASA DE MORTALIDAD INFANTIL EN LATINOAMERICA Y CAMBIO DE POSICION RELATIVA ENTRE 1970 Y 1986



Se puede observar que la tasa de mortalidad infantil tiene una tendencia al descenso en toda Latinoamérica, a excepción de Perú; sin embargo, la velocidad de esta disminución es muy diferente en los distintos países. Es así como sólo Chile, Costa Rica y Paraguay mejoran su posición relativa, siendo Chile el país donde se observa la baja en la mortalidad más espectacular, desde una tasa de mortalidad infantil de 79.3 niños por cada 1.000 nacidos vivos, en 1970, a 19.1, en 1986 y 17.1, en 1989.

Este logro, por supuesto, no se debe exclusivamente a las políticas implementadas en el sector salud, sino al conjunto de políticas coherentes llevadas adelante, tanto en el ámbito económico como en el social.

Se puede apreciar, entonces, que la incorporación paulatina del sector privado en la ejecución de tareas tradicionalmente de responsabilidad pública no sólo no afectó negativamente el estado de salud de la población, como vaticinaban los detractores de la privatización, sino que tuvo lugar simultáneamente con su mejoría a una velocidad mayor que en el resto de Latinoamérica.

Libertad y Desarrollo

5. PROBLEMAS QUE PERSISTEN

5.1 SECTOR PUBLICO

A pesar de los esfuerzos realizados en el sector público, aún persisten en lo fundamental la falta de incentivos adecuados para lograr mayor eficiencia en el uso de los recursos, factor que, unido a la inflexibilidad administrativa y a la poca o nula responsabilidad en la toma de decisiones, -problemas todos inherentes a este sector-, impiden el avance y mantienen, en algunos casos agudizando, las siguientes situaciones:

- Sobreuso del sistema, derivado de fallas en la capacidad resolutiva de los establecimientos, que provoca exceso de derivaciones con el consecuente desperdicio de recursos y mala atención al usuario.

- Aumento progresivo de gastos debido a la falta de incentivos para racionalizar y priorizar de acuerdo a la disponibilidad de recursos, con el agravante del aumento de los costos derivado del avance tecnológico y del aumento de la esperanza de vida, que trae consigo una mayor cantidad de enfermedades propias de la mayor edad que requieren más atenciones de salud.

- Desfinanciamiento del sector provocado por el aumento de "necesidades" más allá de las posibilidades del país, y que trae consigo el descontento progresivo, tanto del personal como de los usuarios del sistema.

- Aún se tiene que cerca de 6.000.000 de personas, que corresponden a los cotizantes del sistema público y sus familiares, no tienen libertad efectiva para elegir el mejor sistema de acuerdo a sus preferencias, pues su acceso al sistema privado es difícil precisamente por sus ingresos reducidos. Además, cerca de 3.000.000 de personas de escasos recursos no cotizan, recibiendo salud estatal subsidiada sin posibilidad de ver mejorada su situación con un uso más eficiente de los recursos.

Los problemas anteriores muchas veces no se destacan debido a que se observan en el sector problemas de bajas remuneraciones y en algunos casos, de deficiente infraestructura. Ambos problemas derivan de la situación señalada de un sector público con características de monopsonio en el mercado laboral, por una parte, unido a los problemas de bajos recursos, característicos de un país con recursos limitados como Chile, y por otra, agudizados por los ajustes en el gasto público realizados en el período de la recesión (1982 a 1985). La baja de los ingresos públicos sectoriales empezó a revertirse desde 1986, pero ello no ha obstado a que las condiciones de trabajo y el estado de la infraestructura hospitalaria sean explotados políticamente, confundiendo muchas veces el análisis del sector y obstaculizando la búsqueda de soluciones profundas.

Se ha caído a menudo en la simplificación de los problemas del sector salud, limitándolos al tema de la cantidad de recursos, sin aceptar el argumento de que cualquiera sea la cantidad de éstos, es necesario continuar avanzando en el camino del mejoramiento de los incentivos, con el fin de lograr un uso más eficiente de nuestros escasos medios y, por esa vía, un mayor bienestar de la población.

Libertad y Desarrollo

5.2 SECTOR PRIVADO

El avance del sector privado ha sido notable; sin embargo, aún persisten los siguientes problemas que deben superarse con el fin de consolidar el sistema:

a. Mal uso del sistema

- Se ha detectado, al igual que en el sistema público de libre elección, mal uso de las credenciales con el fin de obtener beneficios para personas no afiliadas. Además, se observa un aumento desmesurado de licencias médicas que dan origen al pago de subsidios por incapacidad laboral con cargo a la cotización de salud.

- Dependencia de una legislación que muchas veces obedece a consideraciones políticas más que técnicas. Es necesario contar con reglas del juego estables.

III. CONCLUSION Y PROPOSICIONES

1. DESAFIOS

1. Lograr que todos los chilenos puedan efectivamente elegir su sistema previsional, recibiendo atenciones de mejor calidad.

2. Controlar los mayores costos que se producirán, tanto por el desarrollo tecnológico, como por el aumento de demanda, producto del envejecimiento de la población y del acceso de nuevos sectores poblacionales a los servicios otorgados por el sistema.

2. COMO AVANZAR

Después de los grandes esfuerzos realizados para introducir incentivos adecuados en la gestión del sector público de salud, se puede concluir que los avances por este camino han sido muy lentos e insuficientes. Además, las medidas que se adoptan en el sector público son muy vulnerables, debido a que están sujetas a los criterios de los funcionarios de turno. Si queremos avanzar en la solución profunda de los problemas que aún subsisten, será necesario incorporar de manera más decidida los incentivos del sector privado en la administración de los recursos.

Esta incorporación debe hacerse independientemente de que se pueda o no aumentar el gasto público y aprovechando todos los recursos, tanto físicos como humanos, disponibles en el sector, fomentando, además, la previsión y responsabilidad personal.

Para ello, será necesario estructurar un sistema de asignación de recursos que contenga incentivos adecuados de manera que se tienda a entregar la mejor salud posible con los recursos disponibles. Esto se consigue en un sistema competitivo, donde el usuario pueda seleccionar la institución que le permita cubrir los riesgos de salud personales y de su grupo familiar.

El Estado debe entregar la ayuda a los más desposeídos bajo la forma de un subsidio que, sumado a la cotización de aquéllos, se integre a la institución de su elección.

Los establecimientos de salud deben obtener su financiamiento, entonces, consiguiendo que los beneficiarios los prefieran, y ello, en competencia entre privados y públicos. Dicho financiamiento puede provenir de ingresos periódicos, además de la venta puntual de atenciones. Dichos ingresos periódicos provendrán de los subsidios y cotizaciones canalizados hacia los establecimientos en concordancia con la elección de los beneficiarios.

Establecimientos hoy estatales deben organizarse como empresas

Libertad y Desarrollo

autónomas de salud que se autofinancien y obtengan una rentabilidad atractiva. Dichas empresas pueden ser de propiedad pública, municipal o privada; lo importante es que funcionen con las reglas del sector privado. Pueden gradualmente privatizarse, con participación en su propiedad y en sus resultados, del equipo de salud.

En la implementación del sistema de subsidio según las preferencias de los beneficiarios, hay que evitar que el Estado, además de pagar dichos subsidios, se vea enfrentado a financiar simultáneamente a los establecimientos actualmente en su poder, sin considerar si han conseguido o no preferencias de usuarios.

Este proceso de privatización debería terminar en la situación ideal donde las familias son responsables de la salud de sus miembros, destinando una parte de sus ingresos a un ahorro sistemático o cotización para afrontar sus contingencias de salud y las prestaciones son otorgadas por instituciones competitivas libremente elegidas por los usuarios.

El Estado definirá y controlará programas de salud de nivel nacional; será responsable de aquellas acciones de interés general que escapan a la responsabilidad de las personas y apoyará a las familias de bajos ingresos mediante subsidios que, sumados a la cotización personal, les permitan obtener una calidad de salud aceptable y compatible con nuestro nivel de recursos.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

SECTOR EDUCACION BASICA Y MEDIA

PATRICIA MATTE L.
ANTONIO SANCHO M.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

I. INTRODUCCION

En los últimos años, a partir del inicio la década de los años 80, el país ha sido testigo de un gran aumento en la oferta educacional por parte de los colegios particulares subvencionados por el Estado. Este aumento ha sido acompañado por una cobertura casi total del sistema de educación básica, lográndose por primera vez dar solución a una de las preocupaciones más importantes de la sociedad chilena. Al respecto, debe recordarse que no hace muchos años, a mediados de la década del '70 el Mapa de la Extrema Pobreza elaborado con los datos del censo de 1970, señaló que un 43% de los niños en edad escolar de esa condición no asistía a la escuela. Contribución significativa a la solución de dicho problema ha realizado la educación privada.

De igual forma, el sistema particular subvencionado ha sido un elemento importante en el mejoramiento de la calidad de la educación. En este sentido, debe destacarse que el Estado ha puesto en práctica un sistema de medición de la calidad de la enseñanza, el que desde su aplicación ha venido mostrando que los establecimientos particulares con los mismos sino con menores recursos que el sistema estatal - municipal, han logrado una mejor calidad de la enseñanza que imparten.

El establecimiento por parte del Estado de reglas claras y no discriminatorias ha posibilitado un aumento de la participación del sector privado en una de las funciones primordiales de la sociedad chilena que es el lograr que todos tengan acceso a la educación básica y que ésta tenga un calidad cada vez mayor, de forma tal de dar posibilidades a todos de integrarse a los beneficios del desarrollo. El sector privado ha sido copartícipe y actor importante en la solución de un problema público de la magnitud del mencionado.

Los principales frutos de dicha participación han sido el aumento de la cobertura de la educación básica, llegando el sistema escolar formal a hacer realidad la disposición constitucional que hace obligatoria la enseñanza básica, incorporando a los más pobres al sistema; el significativo aumento de la cobertura de la enseñanza media; el aumento de los años de escolaridad promedio de los chilenos; y la sustancial disminución del analfabetismo.

Parte medular de estos resultados se ha logrado gracias al establecimiento de condiciones de competencia entre los sectores público y privado a la que se le confiere una gran transparencia mediante la implementación de mecanismos de medición de la calidad de la enseñanza, que permiten comparar los mayores logros alcanzados por el sector privado frente al público.

Libertad y Desarrollo

El presente trabajo aborda en profundidad las reformas estructurales en el campo de la educación básica y media que se desarrollaron en Chile para alcanzar los resultados mencionados.

II. ANTECEDENTES HISTORICOS

Resulta difícil intentar comprender el sistema educacional existente en Chile durante la conquista y la colonia bajo los actuales conceptos de educación privada y pública. En efecto, la calificación de la educación como adscrita a uno u otro sector dependerá de la calificación a la cual se someta a la Iglesia Católica, la que en ese tiempo se encontraba ligada a la corona de España y, por tanto, al Estado. No obstante, para los efectos de este artículo consideraremos a la educación de la Iglesia como integrante del sector privado, con el objeto de dar continuidad histórica a la participación de la educación católica que ha sido tan importante en el proceso chileno.

Hecha esta salvedad, y considerando a los establecimientos pertenecientes a la iglesia como privados, podemos reconstruir, brevemente, la siguiente historia de la educación en Chile.

En los primeros tiempos de la Colonia, la totalidad de los establecimientos existentes en Chile pertenecían a la Iglesia Católica y a las órdenes religiosas, siendo muy reducido el trabajo de pedagogos profesionales.

Durante este período también empiezan a llegar las órdenes religiosas docentes, siendo las primeras los franciscanos, dominicos, agustinos y mercedarios, que van agregando recursos del más alto nivel para la época al hasta entonces precario desarrollo de la enseñanza en el país. Los dominicos fundan en 1589 un establecimiento que posteriormente se convertirá en la primera universidad pontificia de la Capitanía General. Los jesuitas llegan en 1593 y abrirán de inmediato una escuela, impartiendo al año siguiente la cátedra de filosofía con la asistencia de clérigos y seglares. Un importante efecto en la educación del período previo a la independencia fue la norma de que cada parroquia debería mantener una escuela de primeras letras.

Las primeras intervenciones del gobierno independiente en la educación se observan en el reglamento de designación de los docentes de 1819. Más tarde, en 1821 se dictó un decreto que obligó a los conventos de ciudades donde "los pueblos permitan esos ramos de ilustración", a mantener cursos de latín, filosofía y teología, disposición que no fue cumplida en todas partes. Ya a estas alturas, comienza a insinuarse y a extenderse la intervención del Estado en la fijación de los programas de estudio y en la creación del "Estado Docente".

En 1832, el gobierno del presidente Prieto dicta un decreto que

Libertad y Desarrollo

estimula la participación privada y reitera la obligación de los conventos de mantener escuelas, a las que se exige gratuidad, "convencido el gobierno de que ni los fondos municipales ni los del erario nacional alcanzan para sufragar dichos gastos".[1]

La doctrina oficial del Estado en materia educacional, que fija la atención preferente del gobierno a la educación, es recogida en la Constitución de 1833, en la que se establece la existencia de una Superintendencia de Educación y se encarga al Congreso la elaboración de un plan general de educación nacional. Posteriormente, el Ministerio de Educación, siguiendo con las tendencias de dicha ley, pero contraviniendo sus disposiciones, entrega en 1843 al Instituto Nacional el control de los exámenes parciales.

Producto de esta mayor preocupación por una acción directa del Estado en la educación, a mediados del siglo pasado el sistema atendía a 41.157 alumnos matriculados en enseñanza primaria, participando la educación fiscal con un 69% y el particular con un 31%.[2]

A comienzos del siglo XX, se radicaban en Chile unas 20 ó 22 congregaciones religiosas dedicadas a la enseñanza. De ellas, varias mantenían únicamente escuelas primarias, las que junto a las escuelas de misiones y parroquiales completaban el panorama de la enseñanza particular que estaba estructurado, en la práctica, como un sistema paralelo al estatal.

En la segunda década del siglo, (1910-1920) los resultados de ambos sistemas de educación fueron muy positivos. Por ejemplo, el analfabetismo cayó al 50%; la matrícula elemental era de alrededor de trescientos cincuenta mil alumnos, la secundaria de treinta y tres mil, y la especial de catorce mil.

El crecimiento del sistema de educación elemental (toda la enseñanza anterior a la educación media) -medido en términos de matrícula- ha sido, a lo largo de la historia de Chile, mucho mayor que el aumento vegetativo de la población. En el lapso de cien años, desde 1865 hasta 1957, la población aumentó más de tres veces, pero la población escolar lo hizo en más de 26 veces. De esta forma, en 1865, solamente el 10,9% de la población en edad escolar se encontraba matriculada en las escuelas primarias, mientras que en 1952 esta proporción había aumentado casi seis veces, alcanzando el 61,5%[3].

Durante la primera mitad del siglo XX, la tendencia fue la de la búsqueda de la centralización del sistema y de una acelerada ingerencia del Estado en la educación, producto de la concepción de "Estado docente" que se había venido gestando desde los albores del siglo anterior. En dicho esquema, producto de la discriminación en materia de financiamiento, que se verá más adelante, prácticamente sólo tuvieron cabida aquellos

Libertad y Desarrollo

[1] F.Encina, Historia de Chile.

[2] CIDE: La Educación Particular en Chile. Antecedentes y Dilemas. Stgo, 1971.

[3] Schiefelbein, E. : El sistema escolar y el problema del ingreso a la universidad , CPU 1975.

establecimientos que eran sustentados por órdenes religiosas y aquellos que cobraban derechos de escolaridad y cuya enseñanza, por tanto, era pagada.

El sistema de educación pública chileno se encontraba bastante centralizado en 1964, siendo el Ministerio de Educación el que formulaba y ejecutaba las políticas y planes, creaba y mantenía los establecimientos de educación; determinaba los currículos, la preparación, nombramiento y remuneración de los profesores. A su vez, el Ministerio ejercía un control fuerte sobre las escuelas privadas. En la segunda mitad de la década del sesenta se modifica el sistema educacional[4], estableciéndose un ciclo de 8 años de educación general, al término de los cuales la educación media ofrecería la posibilidad de estudios científico-humanista y técnicos profesionales, en un ciclo de 4 años. Al término del nivel medio, la educación superior continuaría ofreciendo a todos la posibilidad de continuar el estudio de carreras de nivel superior.

Cuadro N° 1
ALUMNOS MATRICULADOS POR TIPO DE ESTABLECIMIENTO
(1969 - 1979)[5]

Año	Matrícula Fiscal	%	Matrícula Particular	%
1960	1.031,0	68,3	479,1	31,7
1961	1.104,9	69,2	491,9	30,8
1962	1.179,6	69,5	518,7	30,5
1963	1.242,6	70,1	531,2	29,9
1964	1.287,5	70,1	549,9	29,9
1965	1.442,2	72,4	548,8	27,6
1966	1.548,5	75,0	515,8	25,0
1967	1.662,6	75,7	533,3	24,3
1968	1.786,6	76,4	552,6	23,6
1969	1.878,6	77,0	561,6	23,0
1970	1.963,0	77,8	560,6	22,2
1971	2.246,1	79,2	590,4	20,8
1972	2.371,7	79,4	613,8	20,6
1973	2.505,3	80,6	604,3	19,4
1974	2,567,6	80,6	618,9	19,4
1975	2.620,7	82,4	559,4	17,6
1976	2.624,3	83,0	538,9	17,0
1977	2.637,8	82,5	560,9	17,5
1978	2.616,1	81,5	592,3	18,5
1979	2.610,5	80,9	617,3	19,1

Fuente: Banco Central de Chile, Indicadores Económicos y Sociales 1960-88.

[4] Los decretos de la Reforma se firmaron el 9 de Diciembre de 1965.

[5] Incluye niveles prebásico, básico, medio y superior.

Libertad y Desarrollo

En síntesis, es posible apreciar cómo desde el punto de vista de la administración, la educación en Chile parte siendo mayoritariamente privada y cómo paulatinamente va adquiriendo una participación preponderante el Estado a través de sus establecimientos, circunstancia que se aprecia más claramente al analizar la cobertura.

Como se observa en el cuadro Nº 1, si bien se registra un casi permanente crecimiento de la matrícula, tanto en el sector público como en el sector privado, el primero lo hace a tasas mucho mayores. Ello le permite al sector público aumentar su participación en la matrícula total desde un 68% a más de un 82%, en tanto que el sector privado, disminuye su participación desde casi un 32% a un 17%.

Luego, desde el punto de vista de la cobertura, en los cuatro siglos que van desde los inicios de la Colonia hasta 1960 se habían logrado importantes progresos, llegando a ese último año con una tasa de escolaridad bruta de 104%, tasa que obviamente se ve aumentada por una importante incidencia de los matriculados extra-edad, vale decir aquellas personas mayores de 11 años matriculados en el sistema primario.

No obstante lo anterior, el analfabetismo en 1960 aún alcanzaba a más de un 15% de la población y la cobertura de la enseñanza media apenas llegaba a un 24,6% de la población de la edad correspondiente. De igual forma, en 1970, la elaboración del Mapa de la Extrema Pobreza[6] sobre la base de los datos del Censo de 1970 señaló que el 43% de los niños en condición de extrema pobreza y en edad escolar no asistía a la escuela. Asimismo, en 1970, el promedio de escolaridad de los chilenos era de sólo 4,5 años. Es decir, el centralismo, la burocracia y el desincentivo a la educación particular estaba impidiendo que, a pesar de los recursos invertidos en el sector, el país obtuviera mejores resultados en la formación de su capital humano. Se había ampliado la cobertura, pero ésta no había logrado el resultado esperado en mejorar las condiciones en los sectores de mayor necesidad.

Libertad y Desarrollo

No se puede terminar esta revisión histórica sin referirse a los mecanismos de financiamiento existentes en el país para la educación primaria. Durante el período de la Colonia y los primeros tiempos de la República, es posible observar que el cabildo en el primer caso y el gobierno en el segundo otorgó financiamiento a través de decretos y leyes específicas a establecimientos particulares determinados.

Posteriormente, ya en el siglo XX, el Decreto con Fuerza de Ley Nº 5.291 de 1929, otorgó a los establecimientos particulares primarios o "vocacionales" una subvención de $ 25 por alumno de asistencia media, con tal de que cumplieran con las condiciones de ser gratuitos, de impartir la enseñanza correspondiente a las escuelas del Estado y de satisfacer ciertos requisitos de asistencia mínima, según fueran urbanos o rurales y que funcionaran durante el período oficial.

---

[6] Mapa de la Extrema Pobreza, ODEPLAN , U. Católica de Chile, 1974.

Con posterioridad, la Ley N° 9.864 de 1951, determinó que los establecimientos de educación primaria, secundaria, profesional y normal que cumplieran con los requisitos establecidos, tendrían derecho a una subvención por alumno, equivalente a la mitad del costo de un alumno de los niveles respectivos del Estado. Esta ley dispuso que las subvenciones se pagarían en forma anual en su monto total, en el primer semestre de cada año.

Más adelante, en el artículo 104° de la Ley N° 10.343 de mayo de 1952, se extendió este beneficio a todos los colegios particulares de educación secundaria no comprendidos en la Ley N° 9.864, vale decir los pagados, los que tendrían derecho a una subvención de hasta un 25% del gasto en educación en los colegios respectivos del Estado.

En los años correspondientes a las décadas de los años 60 y 70, legalmente, la subvención fiscal a los establecimientos privados gratuitos correspondió a la mitad del costo por alumno de la enseñanza fiscal del nivel equivalente como se muestra en el cuadro N° 2, extractado del estudio "El Financiamiento de la Educación Particular en Chile. Problemas y Alternativas de Solución", E. Schiefelbein, 1970. Según dicho autor, esta equivalencia se produce sólo en términos nominales, puesto que la subvención real por alumno era mucho menor debido a la pérdida del poder adquisitivo generado por el atraso con que se liquidaban dichas subvenciones.

Libertad y Desarrollo

Cuadro N° 2
SUBVENCIONES A LA EDUCACION PARTICULAR
(1964 - 1970)

Año	Subvención por Alumno Ed. Privada (Eº de 1970)	Costo Fiscal por Alumno (Eº de 1970)
1964	272,1	544,2
1965	316,1	633,8
1966	285,1	570,3
1967	346,9	644,2
1968	322,1	693,9
1969	361,7	723,4
1970	392,5	785,1

Fuente: E. Schiefelbein, op. cit.

Lo normal era que las subvenciones a los colegios particulares se liquidaran con, a lo menos, un año de atraso, hecho que determinaba que, en promedio, la subvención real en esos años representara apenas el 25% de los costos que, eventualmente, tendría que cubrir el Estado al asumir la educación prestada por los establecimientos particulares.

Luego, aunque aparentemente el Estado apoyaba a la educación particular a través de una subvención, el monto de ésta y el método de pago significaban más bien una discriminación en contra de la iniciativa privada en este campo. He aquí entonces una de las razones, sino tal vez la más importante, que explican la declinación de la participación del sector privado en la educación que se observa en el cuadro N° 1.

III. LAS REFORMAS DE LA DECADA DE LOS AÑOS 80

1. DIAGNOSTICO

Hasta 1980 el sistema educacional chileno se caracterizó por una gran intervención de la educación estatal que alcanzaba a más de un 80% de la matrícula, cuyos establecimientos se administraban en forma centralizada, presentando los mismos problemas de la mayor parte de los sistemas educacionales públicos en todo el mundo: era insuficiente y tenía una baja efectividad en el logro de una calidad de educación proporcional al esfuerzo financiero, y una escasa capacidad para extenderse aún más y absorber a los pobres que aún quedaban fuera del sistema educacional.

Probablemente, la causa principal de estos problemas era la carencia de incentivos correctos en la burocracia que se desempeñaba en los distintos niveles de administración y prestación del servicio para proporcionar una educación acorde en cantidad y calidad al esfuerzo deplegado por toda la sociedad y la imposibilidad de administrar eficazmente un sistema centralizado de enormes proporciones, aún existiendo tales incentivos.

Por el contrario, el sistema sí tenía una serie de incentivos perversos entre los que se contaban: (i) inamovilidad funcionaria; y, (ii) remuneraciones de acuerdo a una escala nacional independiente del rendimiento, de la calidad y del número de niños atendidos.

Esquemáticamente, el sistema público se caracterizaba por los siguientes problemas:

a. Contribuía a un bajo nivel de calidad en la educación y de eficiencia en el sistema (medido por altas tasas de deserción y repetición), ya que los administradores de las escuelas no tenían los incentivos para atraer y retener a los estudiantes. Asimismo, no existían adecuados de supervisión mecanismos y control.

b. Salarios de los profesores muy bajos debido a que la burocracia consumía gran parte del presupuesto y al poder monopsónico que el Estado poseía al ser el principal empleador.

Libertad y Desarrollo

c. Inexistencia de condiciones adecuadas de competencia entre los distintos tipos de establecimientos educacionales, lo que no promovía la eficiencia y calidad.
d. Se entregaba un currículo rígido e inflexible que no era capaz de adaptarse a las condiciones locales.
e. No promovía la participación de la comunidad en los asuntos de cada escuela.

2. PLANTEAMIENTOS GENERALES Y OBJETIVOS DE LAS REFORMAS

La estructura global de las reformas emprendidas se puede resumir en el establecimiento de reglas claras y objetivas, comunes para todos los actores que participan en la prestación del servicio de educación, incluyendo muy especialmente un sistema de financiamiento único basado en el número de alumnos atendidos. En este esquema, el sector público debe someterse a las mismas reglas y normas de financiamiento, administración, control y supervisión que el sector privado, dando facilidades para el establecimiento de una competencia efectiva que, pugnando por la atracción de un mayor número de niños a las aulas, solucione los problemas de falta de cobertura y contribuya a un mejoramiento de la calidad académica, medida a través de sistemas objetivos e imparciales con parámetros comunes.

El Estado desempeñará un rol subsidiario y promoverá la igualdad de oportunidades en lo que a materia educacional se refiere, a través de diferentes líneas de acción, manteniendo para esto un esquema en que participarán tanto organizaciones privadas como públicas. La presencia fiscal cubrirá todos los tramos de la educación regular, tanto en los niveles prebásicos, como también básico y medio.

Con anterioridad a 1980, como ya se mencionó, el sistema educacional estaba conformado por un gigantesco aparato centralizado, el cual se caracterizaba por impedir que los incentivos hacia una mayor eficiencia operaran en forma correcta, puesto que siempre, en última instancia, se encontraría el Estado cubriendo las ineficiencias propias de un sistema sobre el cual ya no se tenía control.[7]

Con el sistema de modernización puesto en marcha se perseguían los siguientes objetivos:

a. Mejorar la calidad de la educación
b. Aumentar la cobertura del sistema.
c. Establecer igualdad de oportunidades.

[7] En 1980 existían 8.846 establecimientos educacionales (básicos y medios) de los cuales, 6.370 eran fiscales, 1.674 particulares subvencionados y 802 particulares.

Libertad y Desarrollo

d. Impulsar la libertad de enseñanza.

Para la consecusión de los objetivos planteados se propuso un nuevo sistema de incentivos, que a diferencia del anterior, establecía un esquema de subsidio a la demanda en función del servicio prestado, en lugar de emplear el criterio de financiamiento de acuerdo a las "necesidades del servicio", o sea a la oferta.

La idea central que subyace tras esta modalidad es la siguiente: el establecimiento que ofrezca un mejor servicio educacional obtendrá mayor alumnado; como sus ingresos dependerán de la cantidad de alumnos que obtenga, el establecimiento estará incentivado a maximizar su calidad. Pero, por otra parte, todos los recursos con que cuenta el establecimiento para financiar su actividad son los obtenidos según los pupilos captados, por lo tanto, debe equilibrar la búsqueda de la máxima calidad con la minimización de los costos. En la medida, que el establecimiento sea exitoso en optimizar la relación calidad-costo, obtendrá el máximo excedente, y por ende, estará en condiciones de expandir su acción. Esta modalidad permite incentivar el crecimiento de la oferta de servicios educacionales y de su calidad a través de todo el sistema.

Como necesario complemento de esta política, se definió que el Estado no administraría más escuelas a través de su Ministerio de Educación; y no seguiría siendo el principal empleador directo de profesores del país. Para ello, la educación pública debía ser transferida a cada uno de los municipios establecidos -gobiernos locales-, quienes tendrían absoluta libertad para administrarla, sujetos únicamente a la normativa de carácter técnico emitida por el Ministerio, al igual que el sector privado. Dicha libertad, obviamente incluía la libre relación contractual entre municipios y profesores.

Con el propósito de contribuir al logro de los objetivos, en mayo de 1980 se implementaron reformas relacionadas con el currículo, introduciéndose cambios en los planes de estudios de la educación básica. Estas continuaron en 1981 con las modificaciones introducidas en los planes de estudio de la educación secundaria.

Libertad y Desarrollo

3. LAS REFORMAS

Por otra parte, los aspectos más relevantes de las reformas administrativas y financieras se pueden resumir en :

a. Transferencias de las escuelas de enseñanza media -técnica a entidades privadas sin fines de lucro.

b. Transferencia de escuelas pre-primarias, primarias y secundarias a las municipalidades.

c. Creación de incentivos a través de un subsidio pagado por estudiante, con el propósito de incentivar la creación de escuelas particulares subsidiadas.

El objetivo del traspaso de las escuelas técnicas fue el incentivar la compenetración del sector privado productivo en la administración y diseño de los planes de estudio, para así hacerlos más concordantes con las necesidades reales de trabajo en el mercado. Por otra parte, la transferencia de las escuelas a las municipalidades tuvo como objetivo mejorar la administración de las escuelas públicas, aumentar el número de matrículas y mejorar la calidad de la educación impartida. El sistema de pago por estudiante serviría para promover la competencia por la captación y mantención de los alumnos entre las municipalidades y las escuelas privadas-subvencionadas. Además, ello induciría a un crecimiento de la oferta educacional, sin que el Estado tuviera que realizar todo el esfuerzo económico y organizativo.

Libertad y Desarrollo

Cuadro Nº 3
SUBVENCION POR ALUMNO EN ESCUELAS MUNICIPALIZADAS Y ESCUELAS PRIVADAS-SUBVENCIONADAS.

TIPO DE ESCUELA	COMO % DE 1 UTM
1.Pre-Primaria	0,46
2.Primaria	
a.General	
Grados: 1-2	0,46
3-5	0,52
6-8	0,56
b.Educ. Diferencial (todos los grados)	1,17
c.Adultos (todos los grados)	0,16
3.Secundaria	
a.General	
1.Diurna	0,63
2.Vespertina	0,19
b.Técnica	
1.Diurna Gº 1-2	0,37
2.Diurna Gº 3-5	0,63
3.Vespertina	0,19

Fuente : Ley de Subvenciones. Decreto Nº 3.476, Agosto 1980.

Como se señaló, se definió una subvención a cancelar por alumno atendido de igual monto si el establecimiento educacional era municipal o particular. Ahora bien, el pago se diferencia de acuerdo al nivel de educación,

grado dentro del nivel correspondiente al tipo de educación impartida, y a la condición de diurno o vespertino del establecimiento. Estos valores serían expresados en Unidades Tributarias Mensuales (UTM)[8], como se puede apreciar en el cuadro N°3.

La subvención por alumno se indexó en un principio al Indice de Precios al Consumidor (IPC) al expresarse en unidades tributarias y a su vez se estableció en un nivel que superaba en 30% el nivel de subvención implícito existente a esa fecha [9] y en 61% a las subvenciones que entonces se entregaban a las escuelas particulares financiadas con recursos estatales.

El aumento de la subvención para las escuelas particulares fue de tal magnitud, que se inició un explosivo auge, reflejándose en un aumento del 63% en el número de establecimientos particulares. Así, mientras que 1980 existían 1.674 establecimientos de este tipo, en 1985 había 2.643.

Paralelamente al establecimiento del esquema de la subvención se inició el traspaso de establecimientos educacionales desde el nivel central a los gobiernos locales. La situación en 1983 era la siguiente:

a. Se habían traspasado 5.692 establecimientos que representaban el 87% del total.

b. Se habían traspasado 65.234 profesores, equivalente al 78% del total.

c. Con ello, el 83%, es decir, 1.618.904 alumnos ya no pertenecían a colegios fiscales.

En ese mismo año se suspende el proceso de traspasos, quedando en manos del Ministerio de Educación (MINEDUC) 841 establecimientos, 19.528 profesores y 331.110 alumnos.

Junto con la interrupción de los traspasos comenzaron a surgir algunos problemas derivados de la crisis económica que afectó al país a partir de 1982[10].

En junio de 1982 se interrumpió la indexación de las subvenciones, ajustándose a partir de esta fecha a la par con los salarios del sector público. Al suspenderse la indexación comenzaron a surgir los primeros déficits en los colegios municipales[11]. A pesar de que los salarios, que constituían el principal ítem de gasto, podían sujetarse al ritmo en que evolucionaba la subvención, no fue posible hacer lo mismo con respecto a otros ítemes, los cuales mostraron un crecimiento mayor que el reajuste de los salarios del sector público. El siguiente cuadro muestra claramente el fuerte

Libertad y Desarrollo

---

[8] La UTM (Unidad Tributaria Mensual) es una unidad de cuenta que crece con la inflación y se reajusta de acuerdo a las variaciones de ésta. El monto a pagar fue el costo promedio de las escuelas en 1980.

[9] Es decir, el gasto fiscal dividido por el número de alumnos.

[10] Ese año el PGB cayó en un 14,5%; fue necesario hacer una reducción del gasto fiscal y se incrementaron los impuestos.

[11] Aquellos gastos distintos de las remuneraciones aumentaron en relación al IPC.

crecimiento del déficit municipal, lo cual indica la baja capacidad del sistema estatal descentralizado para ajustarse a las nuevas condiciones.

Cuadro N°4
DEFICIT MUNICIPALES
(Millones de pesos de cada año)

AÑO	$
1982	180
1983	450
1984	1.143
1985	1.705

Fuente : Informe Social 1985, ODEPLAN y posteriores correcciones.

La crisis generó una serie de cambios que provocaron distorsiones y discriminación en contra de los establecimientos particulares. Así, por ejemplo, el Estado optó por cubrir en parte los déficits municipales, correspondiéndole el resto a las propias municipalidades. Ello significó una grave competencia desleal en contra de los establecimientos privados que percibían subvención.

Además, surgió una fuerte presión por igualar las rentas de los profesores que ya no eran empleados fiscales con respecto de aquellos que aún continuaban siéndolo[12]. Con tal propósito se creó una asignación paralela a los recursos para subvenciones, introduciéndose perturbaciones adicionales al sistema por tres motivos.

- Aparte de la subvención, el gobierno central ahora pagaba un sobresueldo a los profesores, dándoles de esta forma una señal errónea, puesto que siempre se encontraría el MINEDUC para garantizarles sus rentas.

- Aparte de los mejoramientos salariales que podrían haber recibido los profesores de parte de los municipios, ahora lo recibían también por parte del MINEDUC.

- Existía una prohibición explícita a los alcaldes de despedir gente, con lo cual se limitaba el que cada establecimiento pudiese administrar su personal de acuerdo a sus requerimientos. Se rompía una de las condiciones básicas para que el sistema de subvenciones funcionara, aplicando correctamente los incentivos. No era posible establecer ya una relación calidad-costo que maximizara las ganancias de cada establecimiento, puesto que un ítem tan importante como son los costos de personal se encontraba de esta forma fijado ex-ante.

[12] Cabe recordar que aún dependían directamente del MINEDUC 841 establecimientos, los que se concentraban especialmente en Santiago.

Libertad y Desarrollo

- Más aún, se dictó una disposición contenida en el DL Nº 3.476, art. 3 letra h que exigió una declaración jurada del Secretario Regional Ministerial de Educación referente a la no existencia de un exceso de oferta de servicios educacionales en el área donde se quería instalar un colegio privado. Su objetivo fue limitar la libre entrada a la actividad. El argumento dado fue que la entrada de un privado con éxito le quitaría demanda a la municipalidad, constituyéndose en un elemento provocador de déficit. Pero, a su vez, contravenía la esencia del sistema de subvenciones, ya que si en la competencia, el particular que se instala le quita alumnado al municipio, ese alumnado se estará beneficiando con la mayor calidad y el municipio deberá competir mejor o reducir sus gastos.

Finalmente, en la educación rural surgió un problema debido a que la subvención calculada para financiar un establecimiento con una relación alumno -profesor normal, del orden de 30, resultaba muchas veces difícil de alcanzar con los consiguientes problemas de financiamiento que de ello surgieron.

Es decir, el problema económico vivido por el país entre 1982 y 1985 puso en peligro la descentralización y participación privada en la educación. Afortunadamente, la autoridad reinicia el proceso, completándose éste en los meses de agosto a octubre de 1986 cuando finalizó el traspaso de las escuelas que permanecían en manos del sector fiscal.

Asimismo, se comenzó a dar una solución cabal al problema de los déficit de los establecimientos, descartándose dos hipótesis acerca de su causa:

- Que su origen se encontraba en la desindexación.
- Que se refería a los problemas de la ruralidad.

Se llegó a la conclusión de que la principal y casi exclusiva causa de los déficit era el exceso de profesores en relación al número de alumnos. Tal situación tenía tres efectos que atentaban contra la calidad de la educación:

- Tal exceso generaba déficit, que el Estado debía cubrir, descartándose la posibilidad de utilizar los recursos involucrados en un mejoramiento de las subvenciones.

- Los recursos de los establecimientos se destinaron a financiar sueldos de personal innecesario, en vez de utilizarlos en mejorar la calidad del servicio otorgado.

- Los propios establecimientos y municipios continuaron destinando sus recursos a cubrir tales déficits, con lo cual se anularon los incentivos del sistema de subvenciones.

La solución adoptada consistió en limitar los recursos para cubrir los déficit, así como también se programó una reducción gradual de estos recursos, los que debían desaparecer en febrero de 1988. En forma paralela,

Libertad y Desarrollo

se levantó la restricción que impedía que los alcaldes pudiesen administrar descentralizadamente su personal.

El problema de las asignaciones paralelas al pago de subvenciones, dirigidas al sueldo del profesorado se solucionó, dando un reajuste a las subvenciones que equivalían al otorgado al sector público y eliminando la asignación ad-hoc que existía.

En cuanto a la ruralidad, el problema se solucionó, determinando que los establecimientos que se encuentren a más de 5 Kms., tendrán una subvención diferente por alumno, diferencia que tendería a cero si el alumnado es más abundante.

Además de las correcciones señaladas que permitían colocar correctamente los incentivos, se modificó la ley de subvenciones, estableciendo que el valor unitario de la subvención por alumno para cada nivel y modalidad de enseñanza se expresaría en unidades de subvención educacional (U.S.E.).

Libertad y Desarrollo

Cuadro N°5
SUBVENCION DIRECTA A COLEGIOS GRATUITOS

Enseñanza que imparte	Subvención USE/alumno	Valor de la Subvención[1]
Educ.Parv.(2º Nivel Trans.)	0,909	$ 2.254,50
Educ.Gral. Básica (1º-6º)	1,000	$ 2.480,20
Educ.Gral. Básica (7º-8º)	1,107	$ 2.745,50
Educ. Gral. Básica Adultos	0,316	$ 783,70
Educ. Gral.Básica Esp.Diferenciada	1,000	$ 2.480,20
Educ. Media Diurna (1º-4º)	1,245	$ 3.087,80
Educ. Media Vesp. y Noct. Adultos	0,375	$ 930,00

Nota : 1- Valores en pesos de diciembre de 1987.
Fuente : Diario Oficial D.L. N° 18.681, jueves 31 de diciembre de 1987.

El valor de la U.S.E. se fijó en $ 2.480.20, el cual se incrementaría en cada oportunidad en el mismo porcentaje general de reajuste de remuneraciones que se otorgara al personal del sector público. También se encontraría sujeto a cambios cuando se comprobaran, en visitas inspectivas, discrepancias entre la asistencia efectiva a un establecimiento y las asistencias medias declaradas.

En la nueva ley de subvenciones se estableció una reorganización en los grados y tipos de educación posible de ser subvencionada. Por otra parte, se agregó un artículo que considera una subvención adicional para la

educación técnico-profesional, diferenciando por ramas de actividad y estableciendo, a su vez, topes máximos y mínimos para las mismas.

Se consideraron además las subvenciones para la educación especial diferenciada, las que se pagarían en forma adicional a las que se otorguen por otras modalidades de enseñanza.

En la misma ley se estipuló también que estos montos serían corregidos por un factor de asignación de zona , el cual incrementaría la ayuda original en forma proporcional a la distancia geográfica de la provincia respecto a la zona central del país.

Los establecimientos educacionales, bajo la nueva modalidad, tienen condicionados sus ingresos de acuerdo al servicio que prestan, es decir, al número de alumnos atendidos. A su vez, la estructura de gastos es prácticamente fija mes a mes. Por otra parte, uno de los problemas presentes en los establecimientos rurales era la alta variabilidad en la asistencia a clases por parte de los alumnos y también la baja relación alumnos/profesor. Tales circunstancias provocaban que muchas veces los ingresos captados no fueran suficientes para cubrir sus gastos, generándose déficit operacionales.

Con el propósito de solucionar dicho problema se decidió incrementar el valor de la subvención para los alumnos de los establecimientos rurales de acuerdo a lo establecido en 1987, y se fijó un factor de ruralidad el cual variaría según el número de alumnos que asistieran a clases. El mayor gasto que signifique el pago de los montos calculados a este factor de ruralidad no podrá exceder anualmente de 240.000 U.S.E.

Así, para una cantidad de alumnos de 1-11 el factor sería de 2,0 ponderado por la Unidad de Subvención Escolar (U.S.E.) , y de 1,05 para una cantidad de 84-85 alumnos. Para estos efectos, se entendió por establecimiento rural aquel que se encuentra ubicado a más de cinco kilómetros del límite urbano más cercano.

Libertad y Desarrollo

IV. IMPACTO DE LAS REFORMAS

1. COBERTURA Y PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO

El establecimiento de reglas objetivas e iguales para todos los agentes que participaban en la prestación del servicio educacional redundó en los resultados que se analizan a continuación.

En 1988 se atendieron 2.004.710 alumnos (niños) en educación

básica normal, cifra inferior en un 8,3% con respecto a la registrada en 1980, matrícula distribuída en el último año en 8.500 establecimientos.[13]

La cobertura de la educación privada en términos de los colegios particulares subvencionados aumentó significativamente a partir de 1980. En 1988, dicha cifra ascendía a 610.381 alumnos, representando el 30,4% del total de la población atendida en educación básica. Ello significó un aumento de la participación privada con aporte estatal con respecto al año 1980 de un 117%, puesto que en el primer año representaba un 14%. El incremento en el número de alumnos atendidos por el sector particular subvencionado alcanza a un 99,3% entre 1980 y 1988, cifra que representa la casi duplicación de los alumnos que asisten a los colegios particulares gratuitos. Esta mayor cobertura lograda por los colegios particulares subvencionados estaría explicando, en parte, la evolución negativa experimentada por los establecimientos fiscales-municipales, los que en 1988 atendieron una matrícula inferior en un 27,2% respecto de 1980.

Cuadro N° 6
POBLACION ATENDIDA EN EDUCACION BASICA
(niños)

Establec.	1980	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Fisc. - Municip.	1.743.964	1.524.324	1.445.678	1.406.767	1.345.696	1.299.266	1.269.030
Part. Subvenc.	306.196	448.502	511.597	549.171	594.934	592.329	610.381
Part. Pagado	136.422	112.280	88.618	106.406	107.477	115.767	125.101
Corporaciones						141	198
TOTAL	2.186.582	2.085.1o6	2.045.893	2.062.344	2.048.107	2.007.503	2.004.710

Fuente: Ministerio de Educación

En materia de número de establecimientos privados con aporte estatal, éstos pasaron de 1.674 en el año 1980 a 3.583, lo que equivale a un crecimiento de un 114% entre ambos años.

[13] El fenómeno de la disminución de la matrícula de enseñanza básica se atribuye, por una parte, a la reducción de la natalidad que se ha venido produciendo en los últimos años ; pero también al hecho de que se estaría produciendo un ajuste entre la edad de ingreso a la escuela y la edad con que los niños ingresan; es decir, se está reduciendo el número de los "extra-edad" (aquellos alumnos que caen fuera del rango 6 - 14 años). Por lo demás, cabe hacer notar que la experiencia internacional demuestra que superado el 90% de cobertura de la educación primaria, normalmente se producen oscilaciones en torno a dicha cifra por las razones antes expuestas, la que es tomada como cobertura total.

Libertad y Desarrollo

En relación a la tasa de escolaridad bruta, podemos observar el cuadro N°7, que nos muestra que ésta disminuyó desde un 109,8% en 1980 a 102,7% en 1988, fenómeno que también es explicado por el descenso de la matrícula de alumnos por sobre la edad de 14 años en este nivel.

Cuadro N° 7
TASA BRUTA DE ESCOLARIDAD BASICA

Año	Tasa
1980	109,8
1981	108,1
1982	106,8
1983	107,3
1984	106,1
1985	107,3
1986	106,2
1987	103,7
1988	102,7

Fuente: Bco. Central de Chile, Indicadores Económicos y Sociales, 1960, 1988.

Libertad y Desarrollo

Respecto de la enseñanza media, en este nivel se atiende a la población escolar que ha terminado su etapa de enseñanza básica, existiendo en el país dos modalidades[14].

• Científico - Humanista • Técnico - Profesional

La primera comprende una duración de cuatro años (1° - 4° Medio), y los egresados tienen la posibilidad de continuar sus estudios, accediendo al sistema de educación superior.

Por otra parte, la educación técnico-profesional tiene una duración de cuatro a cinco años, dependiendo de la especialidad (comercial, industrial, técnica o agrícola), quedando sus egresados capacitados para desenvolverse en el campo laboral.

La población atendida en enseñanza media durante 1988 fue de 735.701 jóvenes, de los que 601.760 (81,8 %), cursaron la modalidad científico-humanista y 133.941 (18,2%) la modalidad técnico-profesional. A su vez, del total de los alumnos, el 92,1% correspondió a alumnos matriculados en establecimientos receptores de aporte estatal y el 7,9% restante a colegios particulares no subvencionados. Comparativamente en 1980 se atendió un total de 541.639 alumnos de los que 371.626 (68,6%) correspondieron a la

[14] ODEPLAN: Informe Social 1984 - 1985.

modalidad científico-humanista y 170.013 (31,4%) a la modalidad técnico-profesional.

El sector privado subvencionado atendió en 1988 a un 40,8% de la matrícula total de enseñanza media, en tanto que los establecimientos municipales hicieron lo propio con un 51,4%, correspondiendo el porcentaje restante a los establecimientos privados pagados. La cifra correspondiente al sector privado subvencionado representa un importante aumento de la participación con respecto de 1980 en que sólo concurría con la atención de un 15,9% del alumnado. Es importante destacar que ello ocurre en el contexto de un considerable aumento de la matrícula de enseñanza media a nivel país.

El número de alumnos atendidos por el sector privado que recibe financiamiento estatal -incluidas las corporaciones empresariales- aumentó desde un total de 85.981 alumnos en 1980 a 300.079 alumnos en 1988. Ello representa un aumento de un 249% en la cobertura del sector privado, es decir, casi se triplica la oferta de atención entregada por el sector. Por su parte, los establecimientos privados que cobran escolaridad a sus alumnos, aumentan su cobertura desde casi 50 mil alumnos en 1980 a casi 58 mil en 1988.

Libertad y Desarrollo

Cuadro N° 8
POBLACION ATENDIDA EN EDUCACION MEDIA
(niños)

Tipo Educ.	1980	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Cient. Human.	**371.626**	**488.346**	**524.907**	**539.150**	**552.978**	**579.826**	**601.760**
Fisc. Munic.	284.382	333.909	342.686	330.893	326.952	319.425	332.153
Part.Subv.	38.178	109.463	139.565	156.062	174.255	207.277	212.128
Part. no Subv.	49.066	44.974	42.656	52.195	51.771	53.124	57.479
Tecn.-Prof.	**170.013**	**125.200**	**112.186**	**128.647**	**127.060**	**116.037**	**133.941**
Fisc.Munic.	121.992	76.342	58.191	66.118	67.124	37.867	45.607
Part. Subv.	47.803	42.690	44.560	60.496	59.645	48.609	57.683
Part. no Subv.	218	6.168	9.435	2.033	291	236	383
Corporac.						29.325	30.268
TOTAL	**541.639**	**613.546**	**637.693**	**667.797**	**680.038**	**695.863**	**735.701**

Fuente : Ministerio de Educación.

Observando las tasas de escolaridad bruta para la enseñanza media vemos, en el cuadro N° 9, que ésta ha aumentado desde un 37,4% en 1970, a un 52,9% en 1980 y a un 74,8% en 1988.

Cuadro N° 9
TASA BRUTA DE ESCOLARIDAD MEDIA

Año	Tasa
1980	52,9
1981	54,1
1982	55,4
1983	60,5
1984	63,3
1985	66,8
1986	68,4
1987	70,4
1988	74,8

Fuente: Bco. Central de Chile, Indicadores Económicos y Sociales, 1960, 1988.

2. CALIDAD DE LA ENSEÑANZA

Uno de los objetivos principales de la modernización de la educación realizada a través de la privatización de una parte de ella y de la descentralización del resto consistió en elevar el nivel de calidad de la educación; con tal propósito se creó primero la prueba de evaluación del rendimiento escolar (PER) para cuantificar el comportamiento de aquellos componentes que se relacionan estructuralmente con el nivel de calidad del servicio entregado.[15]

El PER se aplicó entre 1982 y 1984. Con posterioridad se interrumpió para volver a aplicarlo en 1988. Esta evaluación consistió en la aplicación de una serie de pruebas cognoscitivas y del área afectiva a alrededor del 85% de los alumnos de 4° y 8° básico. En 1982 las pruebas cubrieron, en los objetivos del campo cognoscitivo, las asignaturas de castellano y matemáticas; y en los objetivos de carácter afectivo, la formación de hábitos y actitud social. A partir de 1983, se agregaron pruebas para evaluar el logro de los objetivos en las asignaturas de ciencias sociales y naturales, así como una prueba de redacción, referida a la producción de un texto por parte de los alumnos. Se modificó, a su vez, la prueba de formación de hábitos y actitud social, transformándose en una prueba más específica de desarrollo afectivo. En general, el PER entregó información que apoyó la toma de decisiones a diversos niveles ya que:

[15] La calidad del servicio tiene, entre otros, las siguientes determinantes: a) Recursos y materiales. b) Capacidad de los profesores. c) Estabilidad de los programas aplicados, etc.

Libertad y Desarrollo

a. informó al apoderado del resultado de su pupilo, curso, establecimiento y del total del país, apoyándolo en la decisión de seleccionar aquel establecimiento que mostraba mejores resultados.

b. informó a los profesores del resultado del curso a nivel general y específico en cada asignatura, siendo vital para evaluar y proyectar el desempeño del profesorado en cada establecimiento.

c. entregó información al Ministerio orientado tanto a nivel central como regional y provincial.

Aún cuando el PER fue suspendido, debido a diversas consideraciones, a partir de 1988 se repuso un sistema de características muy similiares e idénticos objetivos, llamado Sistema de Medición de la Calidad de la Enseñanza (SIMCE), cuyos resultados entre 1988 y 1990 se grafican en los cuadros N° 10 y N° 11:

Libertad y Desarrollo

Cuadro N° 10
RESULTADOS SIMCE 88 - 90
Asignatura Matemáticas

Dependencia	Nivel SE.	Resultados 88 % Resp. Corr.	Resultados 89 % Resp. Corr.	Resultados 90 % Resp. Corr.
Municipal	A	—	71,4	67,7
	B	58,3	59,0	63,4
	C	49,1	49,9	55,2
	D	43,2	—	48,2
Part. Subv.	A	69,0	73,4	73,9
	B	61,3	61,3	67,7
	C	52,4	51,4	60,0
	D	42,4	—	45,8
Part. Pagado	A	76,7	78,1	81,7
	B	69,9	69,2	78,1

Fuente: Ministerio de Educación

Cuadro N° 11
RESULTADOS SIMCE 88 - 90
Asignatura Castellano

Dependencia	Nivel SE.	Resultados 88 % Resp. Corr.	Resultados 89 % Resp. Corr.	Resultados 90 % Resp. Corr.
Municipal	A	—	68,7	71,6
	B	62,4	62,3	64,5
	C	51,2	50,9	56,3
	D	42,8	—	48,4
Part. Subv.	A	74,3	74,1	75,2
	B	66,7	64,5	69,4
	C	55,9	53,8	61,5
	D	41,4	—	46,1
Part. Pagado	A	81,6	78,3	81,5
	B	75,6	71,4	78,4

Fuente: Ministerio de Educación

Libertad y Desarrollo

En los cuadros anteriores se pueden observar tres aspectos de importancia:

El primero es el "efecto SIMCE" que da cuenta cómo el instrumento de medición, por su sola aplicación, es capaz de movilizar a los agentes descentralizados del proceso enseñanza-aprendizaje para producir incrementos en la calidad de la enseñanza.

El segundo es la confirmación de que la calidad de la educación desciende al moverse en el mismo sentido en la escala socioeconómica.

El tercero, y relacionado con el tema que nos preocupa, es cómo la calidad de la enseñanza es significativamente superior en los establecimientos particulares subvencionados a la de los municipales en todos los niveles socioeconómicos, exceptuando el nivel más bajo donde la calidad de estos últimos es levemente inferior a la de los establecimientos municipales.

En este sentido, es posible observar que el porcentaje de logro obtenido por los establecimientos particulares subvencionados en los niveles socioeconómicos B y C en 1988 es superior a los municipales en un 5,15% y 6,72% para la asignatura de matemáticas, respectivamente; y 6,89% y 9,18% para la asignatura de castellano. Luego, en 1989, las diferencias se acortan a aproximadamente un 4%, para volver a aumentar en 1990 su mayor logro los establecimientos particulares subvencionados en 1990. Este año las brechas entre ambos tipos de establecimientos se hacen mayores, aún cuando

se observa un aumento de la calidad, en forma generalizada. Así en 1990, los establecimientos particulares subvencionados obtienen rendimientos superiores a los municipales (niveles socioeconómicos B y C) en 6,8% y 8,7% en matemáticas y de 7,65 y 9,2% en castellano.

Por el contrario, en el nivel socioeconómico más bajo, los establecimientos municipales obtienen logros superiores que los particulares en ambas asignaturas, acentuándose la diferencia en 1990 con respecto a 1988, llegando los primeros a casi un 5% de mayor rendimiento en 1990.

En este sentido, deben destacarse los resultados obtenidos por los establecimientos privados, aún cuando éstos a pesar de que la subvención es igual para todos los establecimientos no tienen la posibilidad de destinar recursos adicionales al sistema como sí lo hacen los municipales. No debe resultar extraño, entonces, que los resultados cualitativos del sector privado sean menores en el estrato de menores ingresos, el cual con toda seguridad requiere de mayores recursos de los que aporta la subvención, que sí pueden aportar los municipios, debido fundamentalmente a que el colegio debe entregar además el aporte y formación que el hogar no puede otorgar debido a la deprivación que le afecta.

Concluyendo, entonces, hemos podido observar cómo el sector privado se ha transformado en un elemento vital en la educación, contribuyendo activamente en la solución de los problemas de cobertura que, a pesar del esfuerzo desplegado, aún se manifestaban en el Chile desde comienzos de la década de 1970. Esta participación se ha traducido en el aumento del promedio de años de escolaridad de la población, en la incorporación de los más pobres al sistema de educación formal y en la fuerte expansión de la cobertura de enseñanza media. En cuanto a la calidad, también el sector privado ha sido un elemento fundamental para ir produciendo un mejoramiento paulatino de la educación impartida a los jóvenes chilenos, destacándose el hecho de que los establecimientos privados imparten una enseñanza cualitativamente superior a la que entregan los establecimientos públicos.

Libertad y Desarrollo

3. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

En relación directa con la cobertura, podemos observar que el promedio de años de escolaridad, según la encuesta CASEN[16], aumentó a 8,7 años en 1987. En este sentido, es interesante notar cómo la misma encuesta señala que el promedio de años de escolaridad del primer quintil de ingresos

[16] Encuesta de Caracterización Socio Económica Nacional, ODEPLAN, Universidad de Chile, 1985 y 1987.

aumenta de 6,4 años en los jefes de hogar del sector urbano y 4,3 en los mismos del sector rural, a 8,9 años en el sector urbano y 7,1 años en el sector rural para los hijos de esas familias del mismo quintil de ingresos.

También deben destacarse los resultados arrojados por las sucesivas aplicaciones del Mapa de la Extrema Pobreza[17], el cual en 1970 nos mostraba que un 43% de los niños en edad escolar y en condición de extrema pobreza no asistía a la escuela. En 1982, en cambio, dicho porcentaje se redujo a un 9%.

En este sentido, la encuesta CASEN citada anteriormente, también entrega otros resultados muy interesantes. Por ejemplo, la tasa de analfabetismo en el sector urbano y en el primer quintil de ingresos es de un 1,9% para el grupo de entre 15 a 19 años, en tanto que para el grupo de entre 20 y 39 años, dicha tasa aumenta a un 4,4% y para los de entre 40 y 59 años llega a un 11,4%.

En el sector rural las cifras son mayores, pero igualmente se constata un fuerte caída en el analfabetismo en los grupos más jóvenes. Así, en el grupo de entre 15 y 19 años, la tasa de iletrados llega a un 4,1%, en el grupo de entre 20 y 39 a 9,1%, y en el grupo de entre 40 y 59 años alcanza a un 29,3%.

V. CONCLUSIONES

En definitiva, el establecimiento de un marco de incentivos globales y reglas de participación equitativas que favorecen la competencia ha permitido un notable desarrollo de la participación del sector privado en la prestación de servicios educacionales en Chile.

Así, en el nivel básico, el sector privado subvencionado pasó de una participación del 14% de la matrícula total en 1980 a un 30,4% en 1988, duplicando el número de alumnos atendidos por estos agentes educacionales. En el nivel de enseñanza media, el sector privado subvencionado atendió a casi un 41% de la matrícula total en 1988, frente a un 15,9% en 1980, casi triplicando el número de alumnos matriculados en establecimientos privados con aporte estatal.

Lo anterior ocurre en un contexto de importante aumento de los años promedio de escolaridad de los chilenos, que pasan de 4,5 en 1970 a 8,7 en 1987, y a la creciente incorporación de los más pobres al sistema educacional formal, aspectos que contribuyen a mejorar significativamente la igualdad de oportunidades y la equidad del sistema educacional.

Libertad y Desarrollo

---

[17] Mapa de la Extrema Pobreza, ODEPLAN, Universidad Católica de Chile, 1974 - 1986.

En materia de calidad, el sistema privado ha demostrado que con el mismo aporte que reciben los establecimientos estatales administrados descentralizadamente, ha sido capaz de entregar, en promedio, una calidad de enseñanza superior, elemento que aporta antecedentes acerca de cuál sería la forma de mejorar la calidad del sistema educacional, al margen de entregarle mayores recursos.

Respecto de las perspectivas del sistema privado de enseñanza, en la actualidad la educación privada subvencionada enfrenta dos situaciones que pueden significar amenazas para su desarrollo en los próximos años. La primera de ellas es el significativo deterioro del valor real de la subvención que se viene verificando desde la aplicación de los ajustes que se derivaron de la crisis de la deuda. En efecto, si tomamos el valor inicial del equivalente, de la U.S.E para la educación básica cuando se iniciaron los traspasos, se tiene que ésta debiera equivaler en la actualidad a aproximadamente $ 6.400 por alumno, en lugar de los $ 4.359 que rigen a partir de marzo de 1991. Vale decir, la subvención ha perdido un 32% de su valor real.

Otra amenaza se encuentra en la promulgación del Estatuto Docente que impone una serie de rigideces en la administración del personal al sector municipalizado y una serie de asignaciones obligatorias para éste, cuyo impacto no tardará en afectar al sector privado que, previsiblemente, no tendrá acceso a las mismas oportunidades de financiamiento que el sector municipal.

Por otra parte, también es posible concebir algunos elementos que podrían incentivar un mayor desarrollo de la educación privada. El primero de ellos, se encuentra en la Ley de Financiamiento Compartido que comenzó a regir a partir de 1989, la que por vez primera permite a los establecimientos que reciben subvención estatal, efectuar cobros por concepto de escolaridad. Dicha ley contempla un mecanismo que reduce la subvención estatal en proporción a la recaudación obtenida por los colegios. Este mecanismo permite, a su vez, que los padres cooperen en la medida de sus posibilidades a mejorar la calidad de la educación que reciben sus hijos y libera recursos estatales que pueden ser destinados a fortalecer la educación de quienes no poseen dichos recursos.

Otro aspecto, por cierto más aventurado, sería el permitir el traspaso de los establecimientos municipalizados al sector privado, a través de la constitución de sociedades de profesores quienes podrían recibir en comodato o en propiedad la infraestructura educacional y efectuar por sí mismos y en su beneficio la administración de los mismos.

Libertad y Desarrollo

SECTOR EDUCACION SUPERIOR

GERARDO JOFRE M.
ANTONIO SANCHO M.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

I. ASPECTOS CONCEPTUALES

1. SI EL ESTADO NO INTERVINIERA, EXISTIRIAN UNIVERSIDADES PRIVADAS Y LOS ALUMNOS PAGARIAN SU EDUCACION

Formarse profesional o técnicamente tiene costos importantes: el educando tiene menos posibilidades de obtener ingresos durante el período de su educación; enseñarle requiere del empleo de recursos escasos, como profesores, instalaciones, materiales, etc., que deben pagarse; y el alumno debe realizar esfuerzos intelectuales importantes que demandan sacrificio de ocio y de reposo. Pese a estos costos, algunos de los cuales inevitablemente soporta el propio estudiante, suele existir un gran interés por recibir este tipo de educación. La explicación más frecuente de este interés de las personas por la educación superior, es que ellas perciben que ésta les brinda acceso a mejores niveles de vida. En efecto, lo más probable es que alguien que haya recibido una formación profesional o técnica de nivel superior, sea más productivo en su vida laboral, y como consecuencia, obtenga trabajos más atractivos y mejor remunerados.

No siempre una persona considera que es rentable emprender un proyecto personal de formación profesional. Frecuentemente, hay personas que estiman que los costos serán excesivos para los beneficios esperados, ya sea porque tienen la posibilidad de obtener ingresos muy altos o un trabajo muy estimulante sin formación adicional a la que tienen en ese momento, o porque tienen que pagar una matrícula demasiado elevada para el valor presente de los mayores ingresos esperados o el mayor atractivo de los trabajos posibles de conseguir una vez recibida la enseñanza en cuestión, o porque el ocio y reposo que necesitan sacrificar para poder realizar el proyecto es más valioso para ellas que los mayores ingresos o agrados esperados. Por último, simplemente puede ser porque las probabilidades de lograr efectivamente tener éxito académico, y por lo tanto, efectivamente obtener los esperados mayores ingresos futuros o los más gratificantes trabajos, son reducidas.

La decisión, entonces, de realizar estudios superiores es evaluada por el potencial estudiante, y hay casos en que éste decide hacerlo y hay casos en que decide lo contrario.

Cuando la decisión es positiva, puesto que su motivación es un beneficio personal, es perfectamente esperable que la persona esté dispuesta a aceptar de cargo suyo los costos de su educación, si ello le es inevitable para llevar a cabo su proyecto educacional.

Libertad y Desarrollo

Por otro lado, como normalmente la educación superior le reportará un incremento significativo de ingresos futuros, la persona no sólo estará dispuesta a soportar de su cargo los costos de su educación, sino que podrá hacerlo, con cargo a parte de esos mayores ingresos futuros.

Visto así el problema, sin necesidad de intervención estatal de ninguna especie, los potenciales educandos evaluarán sus decisiones y, en caso de demandar educación superior, absorberán el costo de ella. En tales circunstancias, existen los incentivos adecuados para que empresarios privados ofrezcan educación superior a estos demandantes dispuestos a pagar y capaces de hacerlo.

2. SIN EMBARGO, HAY RAZONES PARA UNA INTERVENCION DEL ESTADO AUNQUE MUCHO MAS REDUCIDA DE LO QUE ES HABITUAL

Si bien ésta es la parte gruesa del tema de la educación superior, existen aspectos adicionales que ameritan una participación estatal en esta área, aunque de un carácter mucho más limitado de lo que suele hacerlo.

En primer lugar, las instituciones de educación superior, especialmente las universidades, por su propio quehacer tienen ventajas para realizar cierto tipo de investigación científica y tecnológica. Además, esto les es necesario también para poder estar en mejores condiciones de ofrecer formación a su alumnado. Muchas veces, la investigación que pueden o necesitan realizar las universidades es de carácter "puramente académico", en el sentido de que no es posible un aprovechamiento económico inmediato de los resultados de ella. Siendo así, es frecuente que los beneficios sociales de la actividad investigadora de las universidades supere el beneficio privado de las mismas, lo que justifica un subsidio estatal.

En segundo término, pueden existir profesiones que, si bien reportan algún grado de beneficio privado para quienes las siguen, tengan un beneficio social mayor que ese beneficio privado, no reflejándose completamente su interés social en los mayores ingresos de la persona. En tales casos, también se justificaría un subsidio por parte del Estado.

En tercer lugar, existen muchos casos de personas que, estando interesadas en emprender un proyecto de educarse profesional o técnicamente, no cuentan en el presente con los recursos para hacerlo, y no tienen acceso a crédito, sin que esta falta de acceso signifique que su proyecto no es rentable. En efecto, lo aquí dicho puede ocurrir ya que, habitualmente, al no poderse entregar "capital humano" en garantía de créditos, proyectos educacionales rentables pueden no acceder a financiamiento. En estas

Libertad y Desarrollo

circunstancias, es deseable que el Estado intervenga para que estos proyectos rentables no queden sin realizarse y para que las personas tengan mayores oportunidades de acceder a mejores niveles de vida.

Lamentablemente, sin embargo, estas razones que justifican y aconsejan algún grado de intervención del Estado en la educación superior, históricamente han desembocado en que se ha estatizado por completo este nivel educacional, se ha introducido el criterio de la "gratuidad inalienable" y los contribuyentes han debido cargar injustificadamente con el consiguiente gran peso tributario por este concepto.

3. PROBLEMAS DERIVADOS DEL ESTATISMO EN LA EDUCACION SUPERIOR

Lo anterior ha provocado, aparte los negativos efectos de las cargas tributarias excesivas, distorsionar las evaluaciones de los potenciales alumnos de educación superior, ya que en ellas no han incluído la parte de los costos que no se les exige solventar, con lo que se ha llegado a una asignación ineficiente de los recursos. Asimismo, siendo la fuente de financiamiento el Estado, se hace posible la ineficiencia en el aprovechamiento de los recursos disponibles, puesto que la consecuencia de esa ineficiencia no es una crisis financiera de la universidad, sino una mayor carga sobre los contribuyentes, que no tienen los medios fluídos para defenderse.

Adicionalmente, el estatismo y el ambiente de gratuidad en un área políticamente explotable como son las universidades, han llevado en la mayoría de los países a que se generen desórdenes públicos y fuertes y normalmente exitosas presiones por recursos que terminan perjudicando a los niveles básicos de educación, lo que acarrea un atraso educacional masivo.

Otro problema que se deriva de este estatismo en la educación superior se refiere a quién toma la decisión de cuántos profesionales preparar y de qué tipo. En efecto, cuando estas decisiones son tomadas por el mercado, se tienen las ventajas de que los profesionales preparados son del tipo y características, así como también la cantidad de los mismos, que responden efectivamente a las necesidades que el mercado percibe. Por el contrario, la opción estatista confía a los planificadores la decisión de cuántos profesionales y de qué tipo preparar lo que, probablemente, redundará en desajustes de la oferta de profesionales con los requerimientos de la demanda de los mismos.

Libertad y Desarrollo

4. LA INTERVENCION DEL ESTADO DEBE LLEGAR SOLO HASTA DONDE SE JUSTIFICA. SI SIGUE MAS ALLA PROVOCA PERJUICIOS

La conclusión de lo anterior es que el Estado sólo debe intervenir hasta donde su acción resulta beneficiosa, ya que si excede ese límite, su intervención, lejos de agregar nuevos beneficios no provoca sino perjuicios como los antes apuntados.

5. LA INTERVENCION PUEDE DARSE BAJO DISTINTAS MODALIDADES. HAY QUE ELEGIR LAS MAS EFICIENTES

Ahora bien, que el Estado deba intervenir en la educación superior no significa que sea necesario que las universidades u otras instituciones sean estatales. En efecto, la intervención estatal puede materializarse de maneras diferentes, siendo lo que importa, en definitiva, que altere las decisiones de asignación de recursos del mercado libre cuando, por tratarse de casos en que éstas no sean óptimas, resulta conveniente la citada intervención.

La intervención será más eficiente en lograr sus propósitos cuando esté mejor concebida. Es por ello que es probable que la efectividad de la acción estatal en el sector de la educación superior sea máxima cuando el Estado, en vez de diluir su esfuerzo en intentar realizar algo en lo que no tiene ventaja alguna, como es mantener instituciones propias, se concentre en hacer con eficiencia aquello en lo que es insustituible, esto es, en subsidiar o crear los mecanismos para que el mercado tome las decisiones más deseables.

Libertad y Desarrollo

6. MODALIDADES PARA APOYAR LA INVESTIGACION ACADEMICA

La primera justificación que se estableció anteriormente para la intervención del Estado, fue que los beneficios sociales de muchas investigaciones "puramente académicas" son superiores a los beneficios privados de las mismas.

En estas circunstancias, el peligro que enfrenta la sociedad es que un proyecto no se ejecute porque en su evaluación los costos superen a los beneficios, debiéndose ello no a que el proyecto no sea rentable, sino a la no consideración de la totalidad de sus beneficios.

No siempre la decisión que se tomará en estas condiciones será errada.

En efecto, ocurrirá a veces que el proyecto rechazado en realidad no sea rentable, y por lo tanto, su rechazo sea lo más conveniente para la sociedad. También puede ocurrir que, a pesar de no considerarse la totalidad de los beneficios, el proyecto igual resulte rentable en la evaluación y se lleve a cabo. El problema, entonces, es sólo que existe el peligro de rechazarlo erróneamente.

Siendo así, es conveniente que el Estado modifique la evaluación que, de los proyectos de investigación correspondientes, harían los agentes privados. La forma más obvia de hacerlo es que sea el Estado quien tome estas decisiones, pero no por ser obvia es la mejor. Es así como, de hecho, lo más probable es que, de escogerse esta opción, el Estado se vería en serias dificultades para encontrar criterios adecuados de decisión y por lo tanto, no decidiría bien. En efecto, que los beneficios sociales sean superiores a los privados no implica que el proyecto se ejecute sin evaluación.

Si el Estado opta por asumir directamente la toma de decisiones de investigación, entonces, no hay garantía alguna de que sus decisiones serán de mejor calidad que las decisiones del mercado libre. Ello porque la pérdida social de ejecutar un proyecto no rentable bien puede superar la pérdida social de no realizar un proyecto socialmente rentable; y la frecuencia con que se cometa este tipo de error en una situación en que el Estado tome las decisiones del caso, bien puede superar la frecuencia con que se cometa el otro tipo de error en el caso en que las decisiones las adopte el sector privado sin intervención del Estado.

De lo que se trata, entonces, es de que el Estado introduzca los incentivos para que el proyecto, evaluándose, tenga en cuenta la totalidad de los beneficios y costos del mismo. La mejor forma de lograr lo anterior es que el Estado subsidie el proyecto en el monto exacto de la diferencial de beneficios. El problema es cómo calcular exactamente esa diferencial de beneficios, especialmente dado que se habla de mayores beneficios sociales que privados, más por una cuestión conceptual que por una identificación de beneficios sociales concretos que no sean privados.

Una solución práctica a esta dificultad es la asignación de subsidios a través de fondos concursables. La intención perseguida con este enfoque es que, dado que conceptualmente puede ocurrir con cierta frecuencia que proyectos de investigación socialmente rentables no lo sean privadamente, pero que sea muy difícil medir la difencial concreta de beneficios, el Estado introduzca una distorsión de signo contrario que tienda a compensar la apuntada imperfección, pero que permita mantener criterios racionales de decisiones de inversión en investigación.

Mediante este mecanismo, los agentes privados postulan a un fondo de subsidios limitado, cuyo monto refleja la estimación que el Estado tiene

Libertad y Desarrollo

de la magnitud de la discrepancia entre rentabilidades sociales y privadas en la investigación.

Todavía queda el problema de cómo asignar los subsidios entre los distintos proyectos concursantes. Básicamente se puede distinguir dos enfoques al respecto: uno es entregar la responsabilidad a un grupo de académicos de prestigio y buen criterio; el otro es confiar en que los postulantes que aporten una mayor proporción del costo de la investigación tienen las ideas más rentables para investigar y, por lo tanto, deben ser preferidos. El primero de estos enfoques tiene el defecto de que un grupo de académicos tarde o temprano se alejará de su misión de suplir, al asignar los subsidios, las discrepancias entre rentabilidades sociales y privadas, para empezar a imprimir a las decisiones de investigación el sesgo de sus propias prefencias. El segundo tiene el problema de que favorecerá en mayor medida a los proyectos cuya discrepancia de rentabilidades sea menor.

Sin embargo, cualquiera sea el enfoque que se adopte, (y tal vez lo más aconsejable sea usar una mezcla de ellos), la magnitud probable de las pérdidas sociales involucradas será menor que si simplemente el Estado toma la totalidad de las decisiones. En otros términos, al competir diversas entidades con diferentes puntos de vista, la riqueza de alternativas para asignar los subsidios estatales será mayor y por ende, será mayor la probabilidad de seleccionar investigaciones valiosas.

Se suele criticar este mecanismo porque él no permitiría que se desarrollen líneas de investigación de largo plazo. Un buen contraargumento es que la entidad que no desarrolle planes o líneas de investigación de largo plazo, tendrá pocas posibilidades de participar exitosamente en los concursos de investigación, por lo que, en realidad, el mecanismo de fondos concursables no impide en absoluto el desarrollo de líneas de investigación, sino que lo que sí hace es obligar a estas líneas a someterse a la prueba de compararse con lo que se proponen emprender otros grupos y, por lo tanto, a superarse permanentemente.

Otra crítica es que los académicos requieren de una tranquilidad en los claustros académicos para poder hacer ciencia, y que la necesidad de someterse al juicio de la competencia atenta contra esa requerida tranquilidad. Se puede contraargumentar que no está científicamente probado que la productividad en la ciencia sea incompatible con la competencia, mientras que sí hay alguna evidencia en contrario en muchos campos de la actividad humana.

Una tercera crítica es que el Estado perdería la posibilidad de desarrollar planes de desarrollo científico al perder control sobre las decisiones de investigación. En realidad, si el Estado quiere dirigir el desarrollo científico del país según planes específicos, (aún cuando tampoco hay gran evidencia

Libertad y Desarrollo

empírica ni teórica de que ello reporte beneficio al país), puede perfectamente hacerlo, utilizando el mecanismo de los fondos concursables, introduciendo sesgos hacia donde estén los intereses estatales.

7. APOYO ESTATAL A CARRERAS SOCIALMENTE DESEABLES

La segunda justificación de la intervención del Estado en la educación superior es para apoyar a quienes deseen estudiar carreras que, siendo socialmente rentables, no lo sean privadamente. De darse tales situaciones, existen distintas alternativas de solución.

La más empleada, aunque no es eficiente, es que el Estado mismo cree y mantenga entidades de educación superior para que ofrezcan estas carreras gratuitamente o a un precio por debajo del costo de impartirlas.

Esta solución tiene el problema de que no proporciona criterio alguno de decisión para que no se gaste en exceso en la formación de este tipo de profesionales, ni entrega a quienes los preparan en las entidades estatales, incentivos para que lo hagan utilizando eficientemente los recursos asignados a este fin. A pesar de todos estos inconvenientes podría justificarse que el Estado mantuviera instituciones propias con este fin si no existieran alternativas más eficientes, pero las hay.

Efectivamente, hay dos vías alternativas que el Estado puede utilizar y que adolecen de sólo el primero de los inconvenientes referidos, y en menor medida que la solución tradicional.

La primera y más eficiente es que el Estado procure crear la demanda por este tipo de profesionales. Esto es, que subsidie adecuadamente aquellas actividades donde se deben desempeñar estos profesionales y en las que la demanda por ellos existente es insuficiente a criterio del Estado.

Si hay profesiones cuya rentabilidad privada es inferior a la social, -esto es, que los beneficios que reportan a quienes las estudian, son inferiores a los que reportan a la sociedad- , quiere decir que la demanda existente por los servicios de estos profesionales no refleja la totalidad de la demanda social. En tales circunstancias, el Estado debería corregir esos mercados con los subsidios del caso, para que los ingresos de esos profesionales reflejen adecuadamente el valor social de sus servicios.

La otra alternativa es que el Estado procure hacer privadamente rentable el proyecto de estudiar estas profesiones por la vía de reducirles el costo, subsidiando a los privados que las ofrezcan.

La última alternativa tiene enormes ventajas por sobre la de que el propio Estado mantenga instituciones propias, ya que en ella, una vez adjudicados los subsidios a los demandantes o a los oferentes de la educación,

Libertad y Desarrollo

éstos tienen todos los incentivos de la empresa privada para utilizar eficientemente esos recursos. Tiene, además, la ventaja de que, aún cuando tampoco ofrece un criterio teóricamente correcto para definir el importe de los subsidios del caso, al menos no tiene la tendencia endémica al aumento de éstos, como es el caso de la solución por la vía de las entidades estatales. Permite, además, manejar razonablemente la dificultad para dimensionar el monto de los subsidios si se emplean también mecanismos de fondos concursables para estos propósitos. Los montos totales involucrados, si bien no responderán a una estimación de lo que se requiere subsidiar para hacer rentables privadamente los respectivos proyectos educacionales, al menos reflejarán la estimación global de la magnitud de las discrepancias de rentabilidades totales comprometidas, y al adjudicar los subsidios del caso a las carreras, se estará comparando entre ellas, lo que con toda probabilidad conducirá a decisiones más racionales.

Con todo, la segunda opción presenta ventajas claras respecto, incluso de la tercera. Al corregirse la distorsión en su fuente se podrá analizar con mucho mayor concreción las magnitudes de las distorsiones, y desmitificarlas, ya que, al discutir en abstracto la rentabilidad social de las diferentes carreras, se tiende a considerar que todas aquellas que tienen ingresos esperados bajos tienen una rentabilidad social mayor que la privada, sin pesar lo suficiente el hecho de que los ingresos de cada profesión reflejan precisamente el valor social de la misma, salvo contadas excepciones.

Otra ventaja de la opción comentada es que resuelve el problema de raíz, contra lo que logran las otras dos que no es más que postergarlo. En efecto, por más que el Estado transforme en rentable, por la vía de bajarle el costo, el proyecto de estudiar una carrera que reporta sólo un pequeño incremento de ingresos para quien la estudie, ello no impedirá la posterior frustración del profesional en cuestión, cuando se vea enfrentado a aceptar el bajo nivel de vida correspondiente, ya que está muy arraigado que los estudios profesionales constituyen una vía de ascenso social.

En suma, la forma más recomendable de eliminar las discrepancias entre rentabilidades social y privada en ciertas carreras es actuar en los mercados demandantes de ellas más que subsidiar su enseñanza. Por lo tanto, no es interviniendo en el sector educación superior donde el Estado puede actuar más eficientemente en esta materia.

8. APOYO A LOS ESTUDIANTES QUE NO PUEDEN FINANCIAR SUS ESTUDIOS

Frecuentemente ocurre que estudiantes que tienen la capacidad para estudiar con éxito una profesión, no tienen los recursos para solventar el costo de ella si deben pagar los precios de mercado de la enseñanza, esto es, su costo real.

Libertad y Desarrollo

Ello es indeseable por un doble motivo: por una parte, porque la sociedad está desaprovechando su potencialidad de capacidad humana; por otra, porque hay personas meritorias que no tienen las oportunidades de desarrollarse y progresar. Por ello, el Estado suele mantener establecimientos propios en los que ofrece educación gratuita para que estas personas tengan las oportunidades del caso.

Los problemas de esta vía de solución son varios: en primer término, se anotan los problemas propios de toda actividad estatal, esto es, el ineficiente aprovechamiento de los recursos producto de la falta de incentivos adecuados; en segunda instancia, al ofrecerse un servicio gratuito, todos están interesados en recibirlo en esas condiciones, no sólo quienes no pueden pagarlo, lo que hace que no hayan recursos estatales que puedan bastar para abastecer la demanda que se genera (de paso debe mencionarse que una situación así, establece una pesada carga tributaria con todos los desincentivos a la inversión y la producción que ello lleva consigo); de esta forma no todos logran tener acceso al bien deseado, y no hay garantía alguna de que quienes finalmente resulten favorecidos con las escasas vacantes disponibles sean aquellos que no podían pagar su educación; y en tercer lugar, las evaluaciones de los proyectos educacionales pierden toda validez, ya que los potenciales educandos no considerarán en ellas los costos que no son de su cargo, con lo que muchos proyectos no deseables se intentarán, y se malgastarán importantes recursos en ello.

Se puede argumentar que buenos y honestos sistemas de selección de alumnos atenúan en parte los últimos dos de estos problemas y es cierto, pero sólo en parte; y no siempre los sistemas de selección son todo lo infalibles y todo lo honestos que se quisiera, y por lo tanto, sólo pueden ofrecer una respuesta limitada.

Pero tal vez la principal razón que desaconseja la oferta estatal gratuita de educación superior es que ella no sólo tiene importantes problemas prácticos, sino que es injusta e innecesaria. En efecto, es injusta porque supone entregar un subsidio que, como todos los subsidios, lo pagan en algún grado todos los habitantes del país, incluídos los más pobres, y que va en beneficio de alguien que puede perfectamente prescindir de él. En efecto, si alguien obtiene una profesión, accederá a un mejor nivel de vida si hace un uso adecuado de lo que ha recibido. Por lo tanto, aunque en el corto plazo, mientras estudia, sea pobre, no lo es, en realidad, si se le mira en el horizonte de su nivel de ingresos permanentes futuros. Por lo mismo, entonces, que no es justo subsidiar a las personas de mayores ingreso, no es justo tampoco subsidiar a los estudiantes que serán personas relativamente acomodadas en un futuro cercano. No es necesario tampoco subsidiarles, ya que basta con prestarles los recursos para que financien sus estudios, puesto que luego ellos podrán, como profesionales, pagar el costo que significó su educación.

Libertad y Desarrollo

9. ¿CABEN LOS FINES DE LUCRO EN LA EDUCACION SUPERIOR?

Es frecuente, tanto en el sector de educación superior como en otros sectores sociales, que se plantee que no es aceptable que existan entidades con fines de lucro en ellos. Argumentos como "no se puede lucrar con la educación" son muy utilizados para oponerse a la entrada de entidades con fines de lucro a estos sectores.

Sin embargo, la teoría económica trata largamente el tema de los fines de lucro como el mecanismo fundamental que incentiva al hombre, guiado fundamentalmente por su propio interés particular, a prestar el mejor servicio posible a los demás, aprovechando al máximo, al mismo tiempo, los recursos requeridos para ello.

Ultimamente, además, se ha tomado cada vez mayor conciencia del rol clave e insustituible que desempeñan los incentivos de tipo positivo para llevar al hombre a actuar constructivamente en la sociedad. En efecto, una de las causas más directas del estruendoso fracaso de los sistemas económicos centralmente planificados fue, precisamente, el basarse en incentivos negativos, como el temor a la organización represiva del Estado, en lugar de incentivos positivos, como el afán de lucro, para incentivar al hombre a prestar servicio a la sociedad, y a hacerlo eficientemente.

Negar, entonces, a la sociedad, la posibilidad de utilizar el afán de lucro como mecanismo de incentivo al hombre a desempeñar un rol edificante en la educación superior, es quitarle una herramienta poderosísima para ello, y no es sino limitar, por temores casi supersticiosos, las posibilidades de éxito del país en un campo absolutamente clave para su desarrollo presente y futuro.

El lucro, entonces, debe admitirse en la educación superior, y no como un mal necesario, sino como un bien de tremendo potencial para lograr los objetivos nacionales en este sector.

Esto no significa, no obstante, que el Estado abandone su rol subsidiario en el sector, sino, por el contrario, que se concentre en realizar eficientemente sus funciones de subsidiar la investigación académica cuando corresponda, de subsidiar la demanda por aquellas profesiones cuyos servicios tienen un beneficio social superior al privado, y dar acceso a crédito a aquellos estudiantes que no cuentan con recursos para financiar por sí mismos su educación superior.

Lo aquí expuesto no obsta en modo alguno a que se permita la participación de entidades sin fines de lucro en el sector. En efecto, no sólo el lucro puede motivar al hombre a prestar un buen servicio a la sociedad que le rodea. Entonces, cuando existen entidades con otras motivaciones legítimas,

Libertad y Desarrollo

diferentes del lucro, interesadas en actuar en este sector, la sociedad debe darles la más amplia cabida.

10. LIBERTAD DE ENSEÑANZA

La libertad de crear toda clase de instituciones es un requisito indispensable para que exista una real libertad de enseñanza. Cualquier sociedad que declare entre sus principios la libertad de enseñanza, debe permitir que cualquier persona o grupo, con apego a las reglas normales de sana convivencia, pueda mantener instituciones de educación superior. Lo contrario es aceptar que los principios declarados no son más que letra muerta.

11. PRINCIPALES CRITICAS A LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA

a. Descuidar la calidad de los profesionales formados en el país al permitir que cualquiera no idóneo ofrezca educación superior

Se suele justificar la restricción a la creación de entidades de educación superior por parte de privados, argumentando que, de permitir el Estado que cualquiera cree este tipo de instituciones, disminuirá la calidad de los profesionales formados en el país. Este argumento desconoce, en primer lugar, que el monopolio que este enfoque entrega a las instituciones existentes atenta frontalmente contra la preocupación de éstas por formar profesionales de mejor calidad. De hecho, en un sistema monopolizado por el Estado, no existe garantía alguna de que la calidad de los profesionales sea la mejor posible. En segundo lugar, esta argumentación no explica por qué no se podría permitir a cualquiera que creara instituciones, sujetándose a sistemas de acreditación de calidad de la formación impartida. En tercer término, esta línea argumental desconoce que un país no sólo requiere formar profesionales de primerísima calidad, al punto que no existe país alguno en el mundo que sólo forme profesionales excelentes. En efecto, siempre existirán diferencias de calidad de las distintas instituciones y de sus alumnos, incluso en aquellos países en que la totalidad de la responsabilidad de la formación de profesionales está en manos del Estado. Y es bueno que ello sea así, puesto que, no siendo posible la perfección, es mejor contar con un mayor número de profesionales, de calidades desde excelente a normal, que contar con muy pocos por pretender que el sistema sólo prepare profesionales perfectos. Finalmente, no existe ninguna evidencia de que el sector privado, aún con su vocación de

Libertad y Desarrollo

no despilfarrar recursos, sea menos exitoso que el sector público en preparar buenos profesionales.

b. Abandonar la investigación científica y tecnológica

Un segundo argumento muy socorrido al momento de justificar la restricción al sector privado a ofrecer educación superior, es que hacerlo es descuidar la investigación científica y tecnológica. Ello se funda en el hecho de que ella no es, muchas veces, rentable en términos privados, por lo que entidades privadas jamás estarán dispuestas a realizarla. Al respecto, más arriba ya se ha discutido el tópico y se ha establecido la forma en que el Estado, sin necesidad de incurrir en el costo de restringir la libertad de enseñanza ni en el de abstenerse de aprovechar el inmenso potencial creativo y dinamizador de la iniciativa privada, puede promover la investigación académica en forma mucho más eficiente que tomándola bajo su responsabilidad directa.

c. Dejar sin oportunidades a los más pobres

Se alega, también, que si se permite al sector privado crear libremente instituciones de educación superior, estas entidades, guiadas por su afán de lucro, no darán cabida en sus aulas a estudiantes de escasos recursos, con lo que la educación superior se convierte en un bien elitista, que tiende a profundizar las diferencias sociales. Este argumento tiene parte de razón, en el sentido de que, efectivamente, entidades privadas, por regla general, exigirán que sus alumnos paguen al menos el costo efectivo de su educación, como condición para impartírsela; sin embargo, como ya se discutió antes, este inconveniente tiene soluciones mucho más eficientes y convenientes para el alumnado y para el país que la simple prohibición de educar al sector privado, entre las cuales probablemente la más adecuada sea el crédito universitario.

d. Impedir que los científicos cuenten con un ambiente adecuado para la ciencia

Se suele sostener que los académicos requieren de un ambiente de absoluta distensión para poder hacer ciencia, y que tal ambiente distendido difícilmente podrá existir en el sector privado, dado que el afán de lucro lo impide, porque obliga a trabajar bajo presión. El argumento resulta difícil de sostener cuando se comparan productividades en los más diversos campos entre entidades privadas y estatales.

Libertad y Desarrollo

e. Dejar al país sin carreras que sólo con apoyo estatal pueden florecer

Finalmente, se resiste la autorización a operar a instituciones privadas en la educación superior, argumentando que ellas sólo estarán dispuestas a ofrecer carreras muy demandadas por los estudiantes, lo que no coincidiría con los intereses de la sociedad. Cabe comentar al respecto que, en primer lugar, los alumnos se interesan mayoritariamente en carreras en las que existe una posibilidad clara de encontrar luego, en el campo laboral, muchas oportunidades de ejercerlas, lo que no significa sino que se interesan mayoritariamente en las profesiones que el país más necesita. En segundo lugar, como ya se comentó antes, en los casos en que, por algún motivo especial, profesiones de interés nacional no cuenten con el atractivo correspondiente en términos de oportunidades de desempeño profesional, es el Estado quien debe corregir dicha situación en lugar de, basado en una carencia que es de su propia primera responsabilidad, restringir la libertad de enseñanza.

Libertad y Desarrollo

II. AVANCES EN PRIVATIZACION EN CHILE

1. SITUACION ANTES DE LAS REFORMAS

Hasta 1980 el sistema de educación superior chileno se componía de un total de 8 universidades, 2 de las cuales eran de carácter estatal y tenían presencia nacional. Las 6 restantes habían sido privadas en su origen, aún cuando su vinculación con sus fundadores se había ido perdiendo en el tiempo, producto de su casi total dependencia del financiamiento estatal.

Este sistema era cerrado, no existiendo mecanismos expeditos y suficientemente abiertos para la creación de nuevas universidades, como tampoco de otras alternativas -no universitarias- de educación superior. Al margen del sistema, el sector privado mantenía un mercado casi informal de alternativas académicas no universitarias que no gozaban del beneficio de contar con "reconocimiento estatal".

Vistos estos antecedentes y el carácter esencialmente gratuito del sistema de educación superior, es posible explicar la gran presión de demanda que enfrentaban las universidades existentes y su interés por abrir nuevas carreras de los más variados niveles académicos, que además podían significarles aumentos en el presupuesto que les entregaba el Estado. Dichos recursos consistían en un aporte único, de tipo directo, que se basaba en

asignaciones históricas y en el poder de presión de las distintas instituciones ante la autoridad fiscal. Durante la década que culminó en 1974, las 8 universidades existentes experimentaron un notable incremento en sus actividades y en el financiamiento disponible especialmente proveniente del Estado.

Como se puede ver en el Cuadro N° 1 entre 1964 y 1974 la matrícula total de las universidades se expandió de 36.500 a 144.500 vacantes. O sea, en diez años, el número de alumnos de la educación superior creció en casi cuatro veces, mientras la población total del país aumentaba en alrededor de un 25%. Esto, que podría parecer un gran avance no lo es tal si se considera que la educación superior era gratuita y la oferta estaba limitada por decisiones de política .

Cuadro N° 1
EVOLUCION DE LA MATRICULA TOTAL UNIVERSIDADES
(Años 1964 - 1980)

Libertad y Desarrollo

AÑO	MATRICULA TOTAL	INDICE (Base 1965 = 100)
1964	36.500	87,3
1965	41.800	100,0
1966	49.900	119,4
1967	55.600	133,0
1968	62.000	148,3
1969	70.600	168,9
1970	77.000	184,2
1971	99.600	238,4
1972	127.200	304,3
1973	140.000	334,9
1974	144.500	345,7
1975	147.000	351,7
1976	134.100	320,8
1977	130.700	312,7
1978	129.500	309,8
1979	127.400	304,8
1980	119.000	284,7

FUENTE : Anuarios Estadísticos Consejo de Rectores.

Paralelamente, el aporte directo del presupuesto público en las universidades creció fuertemente entre 1964 y 1974, pasando el Estado a absorber una responsabilidad creciente en su financiamiento.

En los años 1971 - 1973, la educación superior, con un 4,8% de la matrícula total en Chile, incluyendo la educación básica y media, absorbía un 39,7% del gasto fiscal total en educación.

Un proceso como el mencionado necesariamente tuvo que traer problemas, los que se vieron acentuados por la forma inorgánica en que este crecimiento se produjo.

Los problemas más sobresalientes fueron :

- Crecimiento desordenado y errático de carreras y cátedras;
- Falta de orientación e inestabilidad de los volúmenes de recursos destinados a investigación y creación artística;
- Cierta anarquía en la incorporación y remuneración del personal académico;
- Decisiones de inversión no siempre satisfactorias;
- Mal aprovechamiento de instalaciones y equipos;
- Altos índices de repitencia y deserción del alumnado;
- Deficiente administración y asignación de recursos a nivel institucional.

Libertad y Desarrollo

En 1975, el país se vio enfrentado a una coyuntura económica particularmente crítica, que se tradujo en una caída del producto nacional de un 13%. La situación se abordó a través de un conjunto de medidas, entre las que estuvo una fuerte reducción del gasto público de la que no fue ajeno el sector educación.

La educación superior, por su parte, debió resignarse a una baja sustancial de su aporte. Ante esta situación restrictiva, las universidades se ajustaron a través de reducciones de personal en todos los niveles, disminución substancial de la inversión, restricción de gastos de funcionamiento y obtención de ingresos adicionales, a través de prestación de servicios y aumento del endeudamiento.

Asimismo, la matrícula que había alcanzado su nivel máximo en 1975 con 147.000 inscritos, comenzó a descender a partir de 1976 con 134.000 alumnos, para estabilizarse después de 1980 en alrededor de 127.000. Es decir, experimentó un descenso superior al 13 %.

Superado el período restrictivo, en 1977, el aporte del presupuesto público a las universidades se incrementó nuevamente, para luego estabilizarse a partir de 1978 en un nivel, cinco años después, inferior al de 1974. Esta situación se ve reflejada en el descenso de la matrícula de un 11,6% entre 1973 y 1978.

Por otra parte, mientras en 1974 las universidades recibieron poco más del 40% de los recursos del presupuesto público destinados a educación, en los años 1979-1980, dicha proporción se había nivelado en torno al 29%.

Lo anterior fue el resultado de una decisión de la autoridad, orientada a dar mayor prioridad relativa a la educación básica y media. Así, el subsidio estatal por alumno, que en 1974 era poco menos de 20 veces mayor en la educación superior que en la básica, en 1980 se redujo a 10 veces.

Es conveniente tener en consideración que los resultados entregados por el Mapa de la Extrema Pobreza, señalaban que en 1970 el 43 % de los niños en edad escolar, de esa condición, no asistían a la escuela.

Al mismo tiempo, entre 1974 y 1980, mientras el subsidio por alumno crecía en la educación básica en 110%, en la educación universitaria lo hacía en 25 %.

Todo este proceso fue realizado en un ambiente de fuerte crítica al desarrollo y gestión de las universidades. Simultáneamente, se realizaron estudios que mostraban que el crecimiento explosivo y desordenado experimentado por los establecimientos universitarios en los años anteriores, no sólo era ineficiente en términos de los objetivos propios de éstos, sino que además imponía una carga sobre la comunidad y el presupuesto público imposible de sobrellevar.

El resultado de esta etapa puede ser resumido en una disminución de la presión de las universidades sobre el presupuesto público y en la introducción de ciertos elementos de racionalidad en la gestión de cada institución.

2. REFORMAS A LA NORMATIVA DE EDUCACION SUPERIOR

La clara conciencia de los problemas ocasionados por la expansión universitaria, llevaron a definir la modernización de la educación superior, a partir de un conjunto de textos legales que comenzaron a promulgarse en diciembre de 1980.

Los principios que guiaron la puesta en marcha de ese proceso se encuentran en la intención de eliminar el carácter cerrado y virtualmente monopólico del sistema universitario chileno, señalado como la principal raíz de sus deficiencias, reforzando la libertad de enseñanza de modo amplio, introduciendo elementos competitivos que favorecieran el mejoramiento de la calidad académica. Asimismo se planteó la necesidad de racionalizar el esquema vigente, en atención al crecimiento inorgánico y desproporcionado que habían alcanzado algunas instituciones hasta niveles de un gigantismo que hacía virtualmente imposible su efectivo y buen gobierno.

Del conjunto de leyes que dieron origen a la reforma de los años 1980, un primer texto legal definió lo que es una universidad, los grados y títulos que podían otorgar y sus modalidades de constitución y disolución. Asimismo, se permitió la creación de nuevas universidades privadas y se posibilitó el

Libertad y Desarrollo

surgimiento de "institutos profesionales" también privados, permitiéndoles otorgar títulos que antes estaban reservados a las universidades. Con esto se abría el camino para la participación privada en la educación superior.

Simultáneamente, se dictaban normas tendientes a obligar una reestructuración y racionalización institucional de las universidades y a resolver la compleja situación de remuneraciones de su personal que algunas afrontaban. Sin embargo, fue tal vez la legislación sobre financiamiento universitario, la más novedosa y de mayor impacto.

3. PRINCIPALES NORMAS

Los Decretos con Fuerza de Ley promulgados definen una nueva institucionalidad universitaria, abarcando los siguientes aspectos :

- Normas que se refieren a los principios generales sobre las universidades, sus fines, su actividad y su autonomía;
- La regulación del sistema de títulos y grados;
- La creación y funcionamiento de nuevas universidades;
- Racionalización y regionalización del sistema universitario;
- Régimen de financiamiento.

Libertad y Desarrollo

Se definió como una de las líneas prioritarias de acción, el impulso al desarrollo de la investigación científica y tecnológica por su importancia decisiva en el progreso económico, social y cultural de la nación.

Con tal propósito se creó en 1981, el Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología, a través del cual se financian proyectos de investigación específicos. Este Fondo ha visto incrementadas, año a año, sus disponibilidades de recursos conforme a las posibilidades estatales.

En relación a los aportes del Estado, la nueva normativa consultó un financiamiento con cargo al presupuesto público constituído por tres componentes : un aporte directo, determinado como proporción del otorgado en 1980, un aporte indirecto en función del número de alumnos de alto puntaje matriculados en el primer año de estudio, y un volumen de "crédito universitario" destinado a ayudar a cancelar los aranceles de matrícula cobrados por cada institución.

El aporte directo se fijó para 1981 en el equivalente a 1980, y experimentaría reducciones al 90, 75, 60 y 50 % del aporte inicial en los años 1982, 83, 84 y 1985 y siguientes. El aporte indirecto se fijó para los 20.000 mejores alumnos que se incorporaran al primer año de estudio, de acuerdo al puntaje obtenido en las pruebas nacionales de selección, de un volumen

de 30.000 alumnos que ingresaba a la educación superior, entre 120.000 postulantes que en 1981 rindieron tales pruebas.

Por cada alumno se estableció un monto inicial base de 690 dólares (moneda de 1976) para 1982, el que aumentaba a 1.725 y 2.760 dólares en 1983 y 1984 respectivamente, para estabilizarse en el valor base de 3.450 dólares a partir de 1985.

Para determinar el aporte final, el valor base anterior debía multiplicarse por un factor de ajuste relacionado con el costo de las diferentes carreras que variaba entre 2.5 para Medicina y 1 para Derecho.

El crédito universitario se estableció para ser asignado por las universidades a partir de 1981, en relación al número de alumnos matriculados que lo necesitaran y solicitaran, para el pago de toda o parte de sus matrículas.

El monto máximo de crédito a otorgar cada año se fijó en términos del aporte presupuestario base de 1980, estableciéndose en un 15 % de éste para 1982, y luego en un 23, 30 y 40 % para los años 1983, 1984 y 1985, estabilizándose en 50 % para los años siguientes.

Este crédito debía ser devuelto por el alumno al Estado, a partir de los dos años después de haber egresado, en un máximo de 10 cuotas anuales, devengando un interés real anual de 1%. Estas condiciones implicaban un fuerte subsidio adicional al sector.

Cabe destacar que todas las cantidades mencionadas fueron originalmente establecidas en forma indexada, vale decir, en moneda de poder adquisitivo equivalente.

Libertad y Desarrollo

4. OBJETIVOS BUSCADOS

Reconocido el carácter cerrado y virtualmente monopólico del sistema universitario chileno en los años anteriores a la legislación de 1981, lo cual constituía la principal raíz de sus deficiencias, la nueva institucionalidad se orientó fundamentalmente a abrir el esquema de la educación superior a la iniciativa privada e introducir importantes elementos de competencia al sistema. Para ello, no sólo se contempló la posibilidad y facilidades para constituir nuevas universidades, lo que se estimó clave en la apertura a exigencias competitivas, sino que también se estableció el nuevo sistema de financiamiento universitario. Este nuevo sistema conformaba un marco general de incentivos, definido en la intención de orientar la actividad de las instituciones de educación superior, respondiendo a criterios de excelencia académica, competitividad y de optimización en el uso de los recursos.

En este contexto, también se permitió la existencia de distintas alternativas de educación superior extra universitarias, permitiéndose la creación de institutos profesionales, destinados a impartir carreras

profesionales que no requieren la obtención de un grado académico, con una duración intermedia de entre tres y cuatro años; y los centros de formación técnica destinados a, como su nombre lo indica, preparar técnicos de nivel medio en carreras con una duración de dos años en promedio.

a. Reducción del Aporte Fiscal Directo

La reducción del peso relativo del aporte fiscal directo perseguía varios objetivos.

En primer lugar, se pretendía quitar posibilidades de financiar ineficiencia a las universidades del Estado. Una institución que cuenta con recursos que se integrarán a sus arcas independientemente del buen o mal uso que haga de ellos, puede permitirse a sí misma destinar medios a fines no justificados, y no sólo puede permitírselo, sino que tenderá a hacerlo, ya que siempre es muy difícil detener la ineficiencia. En efecto, ello es tan difícil que, para hacerlo, es necesario tener una motivación muy fuerte, como sólo suele provenir de la imposibilidad de financiar dicha ineficiencia.

Un segundo objetivo era ahorrar recursos fiscales cuyo gasto no se justificaba propiamente en los objetivos del bien común, sino en concepciones mal definidas. Todas las justificaciones que se solía esgrimir para aportar recursos a las entidades de educación superior, eran abordables por vías más eficientes que el simple aporte directo, vías que, por lo demás, la propia nueva normativa instituía. Este ahorro, entonces, permitía, ya sea financiar las nuevas modalidades de entrega de recursos a la educación superior que definía la nueva normativa, ya sea financiar otros gastos más rentables socialmente, ya sea reducir la carga tributaria, objetivos todos de benéfico efecto para la sociedad. Entre estas alternativas, se optó por destinar estos ahorros a financiar las nuevas modalidades que creaba la propia nueva normativa, puesto que ella, como se ha indicado, significaba, a la postre, un aumento importante del esfuerzo financiero del Estado en el sector.

Un tercer objetivo era reducir las posibilidades de las instituciones estatales de competir deslealmente con las nuevas entidades que se crearían al amparo de la nueva legislación. De contar estas entidades con recursos incondicionales, podían hacer un "dumping" a las entidades que pretendieran ingresar a este "mercado".

b. Creación del Aporte Fiscal Indirecto

La creación del aporte fiscal indirecto perseguía que las instituciones se esforzaran por convencer a los mejores estudiantes de que las prefirieran.

Libertad y Desarrollo

El fundamento de este mecanismo es que un estudiante que obtiene un buen puntaje en las pruebas de admisión tiene más posibilidades de elegir la institución en que realizará sus estudios, y por lo tanto, las instituciones más elegidas por los mejores estudiantes serán las de mayor prestigio, mientras que los estudiantes de menores puntajes no alcanzarán a acceder a los cupos de aquellas entidades y deberán incorporarse a las menos prestigiadas. En otras palabras, el prestigio de una institución se verá reflejado en el nivel de alumnado que logra captar.

El citado mecanismo, entonces, asume que el prestigio de cada entidad está en directa proporción con su desempeño, y basado en ese supuesto, premia a las entidades de mayor reputación con un aporte que depende del número de alumnos de buenos puntajes que haya podido captar.

c. Crédito Universitario

El establecimiento del crédito universitario tuvo por objeto garantizar el acceso a la educación superior a los alumnos capaces que no tuvieran los recursos suficientes para costear sus estudios, pero evitando entregar subsidios indebidos. Como se ha comentado, incluso los estudiantes de escasos recursos pueden restituir luego, durante su vida profesional, el financiamiento de su educación superior, por lo que no requieren de subsidios del Estado, sino sólo de crédito.

d. Fondos de Ciencia y Tecnología

Este mecanismo se estableció con el propósito de asegurar que los recursos que aporta el Estado para estimular la investigación científica y tecnológica efectivamente se utilicen en investigación, y no en financiar otro tipo de actividades menos productivas o mera ineficiencia de algunas instituciones, y que la investigación financiada efectivamente sea la de mayor interés y beneficio para el país.

5. PROBLEMAS DE LA LEGISLACION

Respecto de uno de los principales objetivos de la modernización, que era la apertura del sistema a la iniciativa privada, hasta 1988 existió un importante vacío especialmente en el área universitaria, donde luego de la creación de tres nuevas universidades de esa condición, entre 1981 y 1983, al amparo de lo establecido por el DFL N° 1, se congeló el proceso por la vía

Libertad y Desarrollo

de una decisión administrativa. Ello, ante la indecisión política respecto a realmente permitir la libertad de creación de instituciones, pero también ante la evidencia de defectos y anomalías, así como la ausencia de normas de supervisión adecuadas.

En relación a los mecanismos de financiamiento, el aporte indirecto y el crédito fiscal que estaban abiertos a cualquiera de los agentes que lo solicitara, incluyendo la opción de postular a ellos por parte de los alumnos que estudiaban en el nuevo sistema privado, fue en la práctica limitado a los alumnos del sistema tradicional por razones presupuestarias.

Sin embargo, el esquema reformado de financiamiento de las instituciones de la educación superior a través de sus diversos mecanismos de transferencia, luego de algunos años de aplicación mostró que, si bien introdujo una mayor competencia en el sistema, indujo también comportamientos no deseados en los diversos agentes involucrados en la operación del mismo, lo que generó distorsiones importantes, tales como:

a. Crecimiento inorgánico y explosivo de algunas carreras en universidades, principalmente derivadas de las universidades estatales tradicionales, e institutos profesionales, lo que había provocado serias ineficiencias académicas en éstos. Ejemplo de ello era el caso de la carrera de Ingeniería Civil que de un cupo total de 8.413 alumnos en 1981, pasó a 17.148 alumnos en 1985. La causa fundamental de conductas como las señaladas estaba en directa relación con el objetivo de obtener mayores recursos vía los aportes fiscales proporcionales al número de alumnos, el aporte fiscal indirecto y el crédito fiscal universitario, ya que Ingeniería era una carrera altamente deseada, aunque por postulantes no siempre capaces de seguirla.

b. Comportamientos ineficientes en algunas instituciones de educación superior, en las que no se habían adoptado medidas destinadas a hacer frente a las restricciones presupuestarias que impuso la crisis y un mejor uso de los recursos de que disponían.

Estas ineficiencias estaban asociadas al nivel de aporte fiscal directo, por cuanto las instituciones que contaban con una alta proporción de ingresos por esta vía usufructuaban, más que de una estabilidad necesaria, de un medio que les permitía prolongar esquemas de funcionamiento inadecuados sin tener los incentivos para efectuar las racionalizaciones necesarias.

c. La determinación de los aranceles respondió en general a las mayores o menores disponibilidades de crédito fiscal, en lugar de obedecer al espíritu de la legislación de 1981, que disponía la consideración de dos elementos básicos, cuales eran : el costo que significa impartir cada carrera, y el subsidio que se estime aconsejable otorgar a ciertas carreras de mayor necesidad o significado social.

Libertad y Desarrollo

d. La existencia de excedentes financieros, en magnitudes significativas entre los años 1981 y 1983, se tradujo en inversiones en activos financieros del mercado de capitales, en lugar de fortalecer los mecanismos que permitieran el desarrollo de otras fuentes más estables de ingresos propios, como la venta de servicios y asesorías, que por lo demás corresponden en mayor propiedad a los objetivos de una universidad. En igual forma, algunas instituciones dedicaron importantes sumas a la inversión en infraestructura y equipamiento no relacionados con la calidad de la docencia ni la excelencia académica.

La legislación enunciada, luego de su aplicación al año 1988, mostraba algunos efectos de interés. En primer lugar, se constituyeron a través del sector privado 3 universidades, 21 institutos profesionales y 181 centros de formación técnica, orientados básicamente hacia las disciplinas de la administración de empresas y la educación básica.

En segundo lugar, se produjo una reestructuración de las universidades, que en lo fundamental se tradujo en que las dos universidades estatales, de Chile y Técnica del Estado, mantuvieran sus sedes en Santiago, procediendo a fusionar sus sedes de provincias, creando nuevas universidades "derivadas" regionales, buscando la descentralización y una mayor satisfacción de las necesidades locales.

A nivel interno de las instituciones se dieron también reestructuraciones. En lo sustancial ello significó avanzar hacia un mayor grado de racionalización, aunque aún insuficiente, en los aparatos centrales y sistemas de administración.

En materia financiera, la primera dificultad se produjo a comienzos de 1982. Frente a una situación de crisis económica, que ya comenzaba a hacer sentir sus efectos, las autoridades económicas se vieron obligadas a reducir el aporte fiscal a la educación superior globalmente en 4%, en marzo de 1982. Posteriormente, se suprimió la indexación de los aportes para el segundo semestre del año, lo que se tradujo en una reducción adicional del aporte del 5%.

En consecuencia, el primer año en que debía comenzar a operar integralmente la nueva legislación de financiamiento universitario, el aporte inicialmente previsto se disminuía en alrededor de 9%.

Por otra parte, la importancia financiera del aporte indirecto por alumno, llevó a las universidades, especialmente las surgidas de la reestructuración, a iniciar un proceso de apertura de nuevas carreras y vacantes las que se habían mantenido virtualmente congeladas desde 1979, fundamentalmente en las áreas de mayor coeficiente de ponderación. Ello derivó en la posterior igualación a 1 de todos los coeficientes de ponderación para las diferentes carreras. También se estableció un sistema de quintiles con ponderadores de 1, 3, 6, 9, y 12, correspondiendo a los tramos de mayores puntajes los más altos ponderadores.

Libertad y Desarrollo

Asimismo, como la legislación no estableció normas claras para el otorgamiento del crédito universitario, las instituciones comenzaron a competir entre ellas, cada cual entregándolo en condiciones más liberales.

En definitiva, la interpretación dada por las universidades a la nueva legislación de financiamiento estaba provocando algunos efectos no deseados.

Por otra parte, se dictaron normas tendientes a restringir el acceso al crédito fiscal de acuerdo a los objetivos sociales para los cuales fue creado, incorporándose además requisitos de rendimiento académico.

En el desarrollo del sistema financiado por el Estado en sus aspectos académicos (docencia, investigación y extensión) subsistían los problemas de crecimiento desordenado de carreras y cátedras (por ejemplo, pedagogías e ingenierías civiles), la falta de orientación e inestabilidad de los volúmenes de recursos destinados a la investigación y, altos índices de repitencia y deserción del alumnado, con el consiguiente desperdicio de recursos escasos, respecto de los cuales las cifras disponibles indican los siguientes niveles para las distintas carreras :

Cuadro Nº 2
TASA DE DESERCION EN ALGUNAS CARRERAS UNIVERSITARIAS

Carrera	Porcentaje
Derecho	26
Agronomía	71
Arquitectura	53
Ingeniería Civil	72
Ingeniería Forestal	77
Ingeniería Comercial	61
Medicina	29

Fuente : Cuadernos CRUCH Nº 22, 1984.

Libertad y Desarrollo

En lo que respecta a la administración, perduraban los problemas de deficiencias en la administración de recursos a nivel de las instituciones, situación que se caracterizaba por decisiones de inversión no siempre adecuadas a las necesidades y prioridades del quehacer académico.

No obstante la restricción de recursos que han enfrentado las universidades, muchas de las críticas formuladas a la gestión de la educación superior en el año 1975, mantenían su vigencia. Al respecto, debe señalarse que si bien los recursos globales del sistema se redujeron en forma significativa, **no existió una disminución perceptible en la calidad académica,** lo cual

era una prueba fehaciente de las importantes ineficiencias que había tenido el sistema, pero de las cuales muchas aún persistían y debían enfrentarse para ser corregidas.

La estructura de financiamiento, asimismo, presentó distorsiones que tenían su origen en la interpretación del marco de incentivos propuesto en la legislación de 1981, más que en las restricciones impuestas por la crisis económica. Esas distorsiones se referían a lo siguiente :

- Los importantes desequilibrios existentes en la distribución del aporte fiscal directo y la instauración inorgánica de universidades estatales que no reunían el conjunto de condiciones mínimas para serlo, dieron origen a una competencia que no tuvo por objetivo la elevación de la calidad académica, sino la adquisición de un mayor volumen de recursos. Esto último, que normalmente debería coincidir, no es así si los recursos son estatales.

- De esa forma, la mayor parte de las universidades derivadas (regionales) se vió obligada a depender del crédito fiscal como principal fuente de financiamiento, al obtener una exigua participación en el aporte fiscal directo y en el aporte fiscal indirecto.

- Por otra parte, no existió la necesaria conexión entre los mecanismos de distribución de recursos y la investigación, como elemento esencial del quehacer universitario. Esta circunstancia privó a las universidades privadas en importante medida de la posibilidad de desarrollar líneas de investigación que habrían contribuído a consolidar su aporte a la educación superior y su condición de universidades. Ello en el sentido de que la distribución del aporte fiscal directo se realizó sobre la base de consideraciones históricas y de matrícula; el aporte fiscal indirecto, por su parte, tuvo relación con la docencia a través de la fracción de mejores puntajes en la P. A. A. que obtuvieran las universidades; y el FONDECYT, único mecanismo ligado a la investigación que es una de las funciones esenciales de la educación superior, no tuvo la significación necesaria en términos del volumen de recursos comprometidos en comparación con los otros mecanismos de transferencia.

- La competencia por el logro de mayores recursos fiscales fue la causa de la proliferación de carreras y vacantes, aún a pesar de no disponer de las mínimas condiciones de equipamiento y recursos docentes que la implementación de algunas exige, como es el caso de Ingeniería Civil.

- En el otro extremo, carreras de bajo costo de docencia también vieron multiplicarse sus vacantes como en el caso de las pedagogías, en atención a que ello aumentaba las posibilidades de obtener mayores aportes por número de alumnos.

Libertad y Desarrollo

- Ello derivó en situaciones extremadamente complicadas para algunas universidades, que además expandieron sus niveles de actividad más allá de lo que sus posibilidades hacían aconsejable, recurriendo al endeudamiento para solventar tales expansiones.

- Los aranceles no guardaron relación alguna con los costos aproximados de impartir la docencia de las respectivas carreras, sino que, por el contrario, se ajustaron a las estimaciones acerca de la disponibilidad de crédito fiscal. Como resultado de ello, en el año 1986, un 54,7% de la recaudación de aranceles de pregrado se obtuvo por la vía de ese mecanismo de financiamiento. De esta forma, las solicitudes de crédito se multiplicaron y su asignación al interior de las instituciones no tuvo relación con la real necesidad y situación socioeconómica de los estudiantes.

Finalmente, una de las conclusiones que se pueden extractar del análisis, es que las distorsiones e ineficiencias en gran medida se presentaron por la característica de carencia de dueño que orienten efectivamente su comportamiento ; esta característica se manifiesta también en el caso de las universidades originalmente privadas vinculadas a la Iglesia Católica y a otras fundaciones, que reciben aporte fiscal, las cuales paulatinamente al depender cada vez en mayor medida del financiamiento fiscal, fueron perdiendo los lazos que las ligaban a sus primitivos fundadores.

Libertad y Desarrollo

6. CORRECCIONES INTRODUCIDAS

Las correcciones introducidas luego de un profundo análisis del impacto de la legislación de los años 1980 -81 se refirieron a la modificación del marco de incentivos generales del sistema en la siguiente forma:

- El crédito fiscal universitario fue traspasado en 1988 a las instituciones de educación superior, constituyéndose los Fondos de Crédito Universitario, de propiedad de las universidades e institutos profesionales, los que debían administrarlos de acuerdo a sus propios criterios y podían invertir en desarrollo los excedentes derivados de una recuperación mayor que la estimada.

-El aporte fiscal directo, a partir de 1989, se distribuyó en un 95% de acuerdo a los criterios históricos que siempre se habían utilizado. El 5% restante pasó a ser distribuido entre las distintas instituciones de acuerdo al establecimiento de cinco criterios, entre los que se cuentan el número de publicaciones de trabajos de investigación en revistas reconocidas internacionalmente por la calidad de sus trabajos, la proporción de profesores con los grados de magister y doctorado con respecto a la planta académica total y la proporción de jornadas completas sobre el total de jornadas académicas contratadas.

-El aporte fiscal indirecto, a partir del año 1989, fue abierto a todas las instituciones de educación superior con reconocimiento del Estado y no sólo a las instituciones tradicionales y sus derivadas como había sido hasta la fecha. De esta forma, las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica creados al amparo de la legislación de los años '80 tuvieron acceso a una fuente de financiamiento estatal, de acuerdo con su capacidad para atraer a los alumnos pertenecientes a los 30.000 mejores puntajes de ingreso al sistema.

-El Fondo de Ciencias y Tecnología (FONDECYT) fue incrementado desde un total de 400 millones en 1986 a 3.000 millones en 1989, con cargo a reducciones del aporte directo, aumentando considerablemente de esta manera el financiamiento para los proyectos de investigación.

-Y, tal vez el aspecto más importante, se abrió nuevamente la posibilidad de creación de universidades privadas, tal como se preveía en la legislación de los años '80. Esta posibilidad se había cerrado por la vía administrativa luego de la creación de algunas instituciones a comienzos de la década.

Libertad y Desarrollo

III. LOGROS ALCANZADOS EN MATERIA DE PRIVATIZACION

1. CREACION DE INSTITUCIONES PRIVADAS: NUMERO DE INSTITUCIONES Y NUMERO DE ALUMNOS

Producto de este nuevo impulso a la enseñanza superior privada, en el año 1990 existía un total de 60 universidades, 80 institutos profesionales y 156 centros de formación técnica, cifras que resultan impactantes si se comparan con las correspondientes a 1989, año en que se contabilizaban un total de 34 universidades, 41 institutos profesionales y 133 centros de formación técnica.

Vale decir, a consecuencia de la liberalización de las restricciones a la entrada de nuevas universidades se crearon en un año 26 universidades, 39 institutos profesionales y 23 centros de formación técnica.

De las cifras correspondientes al número de instituciones es preciso tener en cuenta que sólo 20 universidades, un tercio de las existentes, reciben aporte fiscal directo, en tanto que sólo dos institutos profesionales también lo hacen. Las restantes instituciones se financian con sus ingresos propios que provienen del pago de los alumnos y algunas de ellas reciben aporte

fiscal indirecto. Otras prefieren prescindir voluntariamente de todo aporte estatal su eficiencia y autonomía.

El número de instituciones del subsistema privado distribuidas por regiones, contabilizando también las sedes regionales de algunos de ellos en los años 1984 y 1990 es la que se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro Nº 3
NUMERO DE ORGANISMOS DE EDUCACION SUPERIOR
(Subsistema privado)

Región	C. Formac. Técnica		Inst. Profesionales		Universidades	
	1984	1990	1984	1990	1984	1990
Iª	8	13	-	3	-	1
IIª	10	10	-	3	-	-
IIIª	2	3	-	2	-	-
IVª	8	10	-	6	-	-
Vª	26	33	4	14	-	6
RM	90	79	18	45	3	27
VIª	6	12	-	2	-	2
VIIª	9	7	-	3	-	-
VIIIª	15	13	2	8	-	3
IXª	8	14	-	4	-	2
Xª	8	12	1	5	-	-
XIª	2	-	-	-	-	-
XIIª	4	3	-	-	-	-
Total	196	209	25	95	3	41

Libertad y Desarrollo

Fuentes: 1984, "La Educación Superior en Chile, riesgos y oportunidades en los '80", Mª José Lemaitre, Iván Lavados. 1990, Directorio de Instituciones Privadas de Educación Superior en Chile.

Por otra parte, la matrícula en el sistema de educación superior aumentó desde un total de 116.962 alumnos en 1980 a un total de 248.354 alumnos en 1990, vale decir, en un 112,3%. De ese total de alumnos, 130.767 se encuentran matriculados en el sistema privado sin aporte fiscal. De estos alumnos, un 52,7% corresponden al sistema no universitario.

2. DESARROLLO DE LA EDUCACION INTERMEDIA

Respecto del desarrollo de la educación intermedia cabe tener presente la nueva alternativa de educación postsecundaria que representa la creación de los centros de formación técnica que ofrecen carreras de corta duración -2 años- de tipo técnica, las que aumentan desde cero en 1980 a un total de 77.724 matriculados en el año 1990. Esta cifra representa un 31,3% de los alumnos matriculados en el sistema de educación superior, correspondiendo todos a alumnos de establecimientos de carácter privado.

Cuadro N° 4
MATRICULA TOTAL POR SUBSISTEMA DE EDUCACION SUPERIOR

		1980	1981	1984	1989	1990
Subsist. c/Aporte Fiscal						
Universidades	116.962	101.620		105.573	105.583	111.115
Inst. Profesionales	-	14.155		18.740	5.467	6.472
Centros F. Técnica	-	-		-	-	-
Subtotal	116.962	115.775		124.313	111.050	117.587
Subsist. s/Aporte Fiscal						
Universidades	-	-		3.686	13.773	19.509
Inst. Profesionales	-	441		11.033	28.290	33.534
Centros F. Técnica	-	12.368		45.402	76.695	77.724
Subtotal	-	12.809		60.121	118.758	130.767
Total Sistema						
Universidades	116.062	101.620		109.259	119.356	130.624
Inst. Profesionales	-	14.596		29.773	33.757	40.006
Centros F. Técnica	-	12.368		45.402	76.695	77.724
Total	116.962	128.584		184.434	229.808	248.354

Fuentes: 1980, 1981 y 1984, La Educación Superior en Chile, riesgos y oportunidades en los '80, Mª José Lemaitre, Iván Lavados. 1989, Memoria 1973-1990 Ministerio de Educación. 1990, listados División Educación Superior, Ministerio de Educación.

Libertad y Desarrollo

IV. CONCLUSIONES

La privatización en la educación superior es de gran importancia, tanto para lograr una mayor contribución de este sector al desarrollo del país, como para garantizar la real vigencia de las libertades más fundamentales del hombre.

En Chile, se ha avanzado en forma importante en esta materia, pero faltan aún aspectos capitales, sobre los cuales el sistema de educación superior todavía mantiene limitaciones serias.

En primer término, en la actualidad el Estado continúa entregando subsidios sustanciales a esta actividad en forma mal estructurada.

Es así como se mantiene el aporte fiscal directo a las universidades, e incluso, recientemente, con tendencia a aumentar su participación en el total del aporte fiscal. Esta modalidad de aporte, como se ha comentado en este capítulo, es la menos deseable, ya que no sólo no incentiva la eficiencia en el uso de los recursos destinados a la educación superior, sino que ampara su malgasto.

Además de lo anterior, el Estado continúa entregando aporte fiscal indirecto. Esta modalidad, siendo muy superior a la del aporte directo, tampoco es una modalidad deseable como mecanismo de largo plazo. Es cierto que, dado que subsidia a las entidades que son capaces de atraer a los alumnos de mayores puntajes, y que, por lo tanto, son las instituciones que gozan de mayor prestigio, puesto que son las elegidas por quienes pueden elegir, este mecanismo estimula a las universidades a ser excelentes para por esa vía prestigiarse. Sin embargo, aún restaría justificar por qué se debería subsidiar a esas entidades, y en realidad las justificaciones posibles para subsidiarlas no son distintas que las justificaciones aplicables a toda la educación superior, esto es, inducir una mayor investigación académica, garantizar el acceso a los estudiantes de recursos más limitados, y hacer posible la oferta de carreras de rentabilidad social superior a la privada.Para alcanzar estos objetivos, los mecanismos eficaces ya se han discutido, y no tienen nada que ver con el aporte fiscal indirecto y son diferentes al aporte fiscal indirecto.

Por lo expuesto, en el largo plazo, el sistema debería avanzar en la dirección de eliminar estos tipos de aportes, para reemplazarlos por los más adecuados, vale decir, fondos de investigación perfeccionados y de mayores montos, mayores recursos para crédito universitario, extendiéndolos a los institutos profesionales y centros de formación técnica, y correcciones a las discrepancias de rentabilidades social y privada, cuando corresponda.

Por último, otro aspecto en que es necesario avanzar es en establecer un sistema en que la libertad de enseñanza sea una verdadera realidad. Para

Libertad y Desarrollo

esto debe permitirse la creación de entidades sin sujetar ese derecho a sistemas de acreditación o de examinación por las entidades existentes, ya que ello significa entregar a éstas un poder monopólico, sin que ello redunde en ningún beneficio concreto. Lo que debería establecer el Estado es un sistema de clasificación meramente informativa de la calidad de la educación que están impartiendo las distintas instituciones para orientación del alumnado y de sus padres, y permitir total libertad de creación de entidades de educación superior.

Libertad y Desarrollo

SECTOR MUNICIPAL

MANUEL CERECEDA V.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

I. INTRODUCCION

El área de los servicios municipales es, sin duda, uno de los ámbitos en que es posible apreciar con mayor nitidez la transformación estructural del sector público experimentada en Chile en el transcurso de las dos últimas décadas.

La introducción de un conjunto de innovaciones organizacionales, la transferencia al nivel municipal de servicios que en la mayoría de los países en desarrollo son administrados por el nivel central del aparato público y el traspaso al sector privado de una serie de servicios que en el pasado realizaba directamente el municipio, son algunos de los elementos que caracterizaron la generación del nuevo perfil del municipio chileno.

En el proceso de reforma municipal chileno se pueden distinguir tres etapas sucesivas:

- El período previo al año 1976, donde se continúa aplicando la antigua legislación dictada en 1955. A contar de 1973, los Alcaldes son designados por el Poder Ejecutivo.

- La segunda etapa se inicia con la dictación de una nueva legislación sobre Municipalidades, en el año 1976. Las normas de este Decreto Ley, el N° 1.289, constituyen el inicio de las transformaciones municipales en el área administrativa y de organización interna.

- Finalmente, el tercer período es aquel donde se concretan los cambios más profundos a la institucionalidad municipal, y se inicia en 1980, con la dictación del Decreto Ley 3.063 sobre Rentas Municipales y un conjunto de normas legales que, junto con reestructurar orgánicamente a los municipios, los faculta para asumir la administración de servicios en las áreas de salud, educación y atención de menores, los que hasta esa época eran administrados centralizadamente.

Hoy, sus resultados son percibidos como claramente favorables y, si bien existe un amplio acuerdo en el país en cuanto a reestructurar la forma de generación de las autoridades locales -actualmente electas mediante un procedimiento indirecto-, hay también consenso respecto a la necesidad de mantener los lineamientos fundamentales de la institucionalidad municipal.

Libertad y Desarrollo

II. EL ANTIGUO REGIMEN MUNICIPAL

1. ANTECEDENTES HISTORICOS

El antiguo municipio fue concebido como un organismo de participación más que una entidad prestadora de servicios. De esta forma, gran parte del desarrollo alcanzado por estas instituciones locales a través del

tiempo, se circunscribió a la participación electoral de los vecinos en la elección de los regidores, representantes de la comunidad en el ámbito municipal que elegían de entre ellos al Alcalde y que constituían el organismo colegiado a cargo de la dirección del municipio.

Este carácter de instancia de participación política del municipio chileno en la etapa previa a la reforma iniciada a fines de la década de los años setenta, puede tener una explicación de carácter histórico.

En efecto, las Municipalidades en el país tienen su antecedente en los antiguos "cabildos", de origen español, que tuvieron una gran trascendencia en la época de formación de la República, a principios del siglo XIX.

Una muestra de la gravitación de esta institución en la historia de Chile, está constituida por el hecho que la Independencia Nacional se declaró el 18 de septiembre de 1810, en un "cabildo abierto", o reunión de vecinos.

Si se examina la evolución de las atribuciones y funciones de las municipalidades en Chile a lo largo del presente siglo, es posible apreciar que ella ha oscilado entre la descentralización o autonomía de los gobiernos locales y los afanes centralizadores y estatistas que marcaron las décadas previas a la reforma.

A fines del siglo pasado, se dictó la "Ley de la Comuna Autónoma", de 1891, que fue impulsada por políticos conservadores basados en la experiencia suiza de participación local. En ella se establecía el carácter independiente de las municipalidades y se le otorgaban importantes atribuciones, en materias tales como educación, salubridad pública y policía de seguridad, que se sumaban a las funciones tradicionales de aseo y ornato.

Sin embargo, el fenómeno centralista que ha afectado a los países en desarrollo y particularmente a los de Latinoamérica, también se hizo presente en Chile, afectando la incipiente autonomía de los municipios.

Así, la intervención del poder central ya se manifiesta en las disposiciones de la Ley Municipal Nº 2.950 de 1915 y posteriormente en la Constitución Política, que es reformada en 1925.

Una profusa legislación municipal se va dictando en las décadas siguientes, teniendo como elemento común el fortalecimiento del Poder Ejecutivo y de los organismos de la administración central.

El proceso de jibarización de las atribuciones municipales encuentra su expresión legal en 1955 con la dictación de la Ley 11.360, cuyas normas reconocen la realidad que los municipios viven en esa época: mínimos recursos que en la mayoría de los casos ni siquiera cubren los gastos de operación más indispensables, escasas atribuciones, una excesiva politización y una concentración en ellos de una serie de actividades que podrían ser realizadas por el sector privado.

Al apreciar lo que un notable escritor chileno describió como "una

Libertad y Desarrollo

loca geografía", podrá comprenderse que la necesidad de descentralización en Chile era un imperativo más que evidente, determinado por razones geográficas y naturales que, sin embargo, no fueron argumento suficiente para el triunfo de las ideas centralistas, que se impusieron sin contrapesos hasta la década de los años setenta, también en el campo de los servicios municipales.

Para ilustrar lo anterior, podemos decir que la ciudad de Santiago, donde se concentraba la suma de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se encuentra situada a 2.074 kilometros del primer municipio del extremo norte y a 2.050 kilómetros del último del extremo sur.

A pesar de ello, decisiones tan cotidianas para el ámbito local como la contratación o reemplazo de un maestro o la instalación de la red de agua potable o alcantarillado debían ser resueltas, en definitiva, en la capital política y administrativa del país.

La combinación de los factores que se han señalado como responsables de la crisis del sistema municipal chileno (carencia de recursos, realización de actividades que podrían haberse ejecutado por el sector privado, atribuciones limitadas y politización excesiva) se apreciaba en determinadas prácticas que constituían el germen de la propia destrucción del sistema y de la pérdida de confianza que las comunidades locales fueron teniendo respecto de los municipios como vías para resolver sus problemas y necesidades.

Los regidores, que constituían el cuerpo colegiado de representación de la comunidad, fueron priorizando crecientemente los intereses de los partidos que representaban por sobre los de la comunidad local.

El Alcalde, en teoría la autoridad máxima del municipio, no era elegido por sufragio popular directo, sino por el cuerpo de regidores de entre uno de ellos.

Esto motivó que la mayor de las veces la autoridad del Alcalde se viera disminuida y limitada por la coalición partidista que le había permitido acceder al cargo.

Si a lo anterior se agrega que los cargos de Alcalde y regidor eran servidos "ad-honorem", sin recibir remuneración, generalmente la dedicación que se les podía dispensar no era plena y debía ser compartida con otras actividades personales de las autoridades edilicias.

En cuanto a las atribuciones concretas que el municipio chileno aún mantenía hasta la década de los años setenta, ellas se circunscribían a los siguientes aspectos más importantes:

- En el ámbito de la seguridad pública, tenía determinadas facultades para dictar reglamentos y aplicar multas para regular el consumo de

Libertad y Desarrollo

bebidas alcohólicas en lugares públicos, dictar normas obligatorias en materia de tránsito público y otras atribuciones similares y ejercer la superioridad administrativa de los funcionarios de los Juzgados de Policía Local, tribunales comunales que administran justicia en asuntos de mínima cuantía.

- El otorgamiento de patentes comerciales, profesionales e industriales y la recaudación de los derechos por estos conceptos.
- La mantención del aseo y el ornato públicos.
- El otorgamiento de permisos de construcción de casas o edificios, la ejecución del plano regulador comunal, la aprobación de los planos de loteo de nuevos conjuntos habitacionales y la determinación de los nombres y numeración de las calles.
- La concesión de licencias de conducir y los permisos de circulación de vehículos motorizados.
-También estaban autorizados para construir y mantener, con recursos propios, plazas, campos deportivos, parques y jardines.
- En el campo de los servicios a la comunidad, los municipios estaban facultados para construir y mantener el alumbrado público; regular la colocación de avisos comerciales y propaganda pública; construir escuelas, bibliotecas y museos escolares; intervenir en la pavimentación de calles directamente o en conjunto con el órgano estatal creado para ello; y construir redes de agua potable, alcantarillado, cementerios, mataderos y mercados municipales.

El conjunto de atribuciones que la legislación concedía a los municipios tenía, sin embargo, dos insalvables limitaciones.

La primera, era la endémica falta de recursos que les afectaba, ya que se mantenían con los escasos ingresos propios que pudieran generar y un aporte fiscal incluido en el presupuesto anual de la Nación que no estaba sujeto a regulación ni periodicidad y que dependía, la mayor de las veces, del nivel de influencia de las autoridades locales en los Poderes Ejecutivo y Legislativo;

La segunda consistía en la creación por parte de poder central de organismos dependientes de los Ministerios con idénticas funciones a las que deberían cumplir los municipios a nivel local.

En la práctica, la superposición de atribuciones entre los municipios y los organismos de la administración central dió como resultado que, por ejemplo, en la pavimentación de una calle podían, indistintamente, intervenir la Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo o el Municipio donde se encontraba emplazada la vía.

Como suele ocurrir en todo medio donde los recursos son escasos, la

Libertad y Desarrollo

tendencia no fue que la disputa consistiera en determinar quién debe ejecutar la obra, sino todo lo contrario.

Como ya se ha señalado, los municipios intervenían en actividades o funciones que, por su naturaleza, podían ser abordadas adecuadamente por el sector privado, como es el caso de la operación de plantas faenadoras de carnes o mataderos, cines y teatros, mercados, etc.

La inexistencia de procedimientos técnicos objetivos para priorizar la inversión de los escasos recursos disponibles, hizo que el desarrollo de las comunas se diera en forma irregular, sin contar con un plan de desarrollo a largo plazo.

Otro aspecto distintivo del municipio previo a la reforma estaba constituido por la falta de personal profesional y técnico suficiente, que posibilitara la planificación y el desarrollo de proyectos de desarrollo local estables en el tiempo, financiados y con altos niveles de rentabilidad social.

Teniendo presente ese diagnóstico, era preciso abordar la tarea de introducir reformas profundas al régimen municipal, haciéndolo compatible con un nivel aceptable de eficiencia en la generación y administración de los recursos e incorporando a su gestión los mismos parámetros de exigencia que adoptan las empresas privadas que aspiran a tener éxito en sus actividades.

Libertad y Desarrollo

II. HACIA LA BUSQUEDA DE SOLUCIONES

Como se ha expresado, la búsqueda de nuevas estructuras, sistemas y procedimientos en el campo de los servicios municipales en Chile, no fue un fenómeno automático ni de ejecución instantánea, sino que obedeció a un largo y sostenido proceso de cambios en la legislación y reglamentación que regula el funcionamiento de los gobiernos locales.

Es importante destacar este aspecto, por cuanto la modernización del sistema municipal fue el resultado de la aplicación persistente de una política orientada a mejorar la eficiencia del sector público y descentralizar la adopción de decisiones administrativas.

A continuación se analizarán las diversas áreas que conforman la gestión municipal, formulando, en cada caso, un breve diagnóstico de los problemas o debilidades que se enfrentaban en el período previo a las reformas y describiendo las soluciones que se implementaron para corregirlas.

Para estos efectos, dividiremos el análisis en tres áreas:

1.- Area Administrativa Interna.
2.- Area Técnica, Financiera y de Planificación.
3.- Area de Servicios Municipales.

1. AREA ADMINISTRATIVA

Respecto de este ámbito, las principales deficiencias que era posible detectar hasta el período previo a las reformas, consistían en un conjunto de debilidades en la marcha administrativa de los municipios, derivadas, entre otras razones, de la falta de profesionalización del personal directivo de los mismos, la inexistencia de una estructura orgánica adecuada y la carencia de procedimientos eficientes que permitieran administrar los gobiernos locales de acuerdo a procedimientos modernos.

El inicio del proceso de mejoramiento de esta situación coincidió con políticas de carácter nacional destinadas a descentralizar la administración del Estado, lo que se concretó con la creación de doce regiones y una Area Metropolitana administrativamente autónomas, dotadas de recursos específicos y cuya autoridad máxima -el Intendente Regional- está dotado de facultades para coordinar y sistematizar la labor de los servicios públicos de su región.

En cuanto al marco legal que reguló el proceso de modernización administrativa, la legislación se orientó a conseguir dos objetivos básicos: por una parte, descentralizar la adopción de decisiones en el campo financiero (Ley de Rentas Municipales) y en la operación interna de los municipios (Legislación Orgánica).

Por su parte, la Constitución consagró expresamente el rol de los municipios, definiéndolos como "Corporaciones de Derecho Público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna."

Como resultado de estas modificaciones, se produjo un profundo cambio en la estructura administrativa y organizacional del régimen municipal chileno, estableciéndose un conjunto de nuevas instituciones, todas ellas destinadas a introducir eficiencia y racionalidad en su gestión. Entre las más importantes innovaciones figuran las siguientes:

a. Fondo Común Municipal

Es un sistema de financiamiento creado a partir de 1981, consistente en un fondo nacional, formado con aportes de los propios municipios y de recursos fiscales que, posteriormente, son distribuidos en cada comuna de acuerdo a parámetros prediseñados que consideran la situación socioeconómica, el número de habitantes y otros factores territoriales para asignar la cantidad de ese fondo que le corresponderá a cada municipio.

La idea de crear el Fondo Común Municipal nació como la respuesta

Libertad y Desarrollo

a la necesidad de buscar un instrumento redistributivo entre comunas "pobres y ricas", lo que se ha logrado plenamente, ya que, de hecho, un pequeño grupo de comunas aporta una fracción importante de estos recursos que se distribuye finalmente entre el total de 325 comunas existentes en el país.

El mecanismo del Fondo es relativamente sencillo: cada comuna aporta un porcentaje de sus ingresos propios, entregando más aquellas de mejor condición económica, las que, a su vez, reciben menos al momento de distribuirse estos recursos, beneficiándose así a los municipios que registran mayores niveles de pobreza y/o mayor cantidad de habitantes.

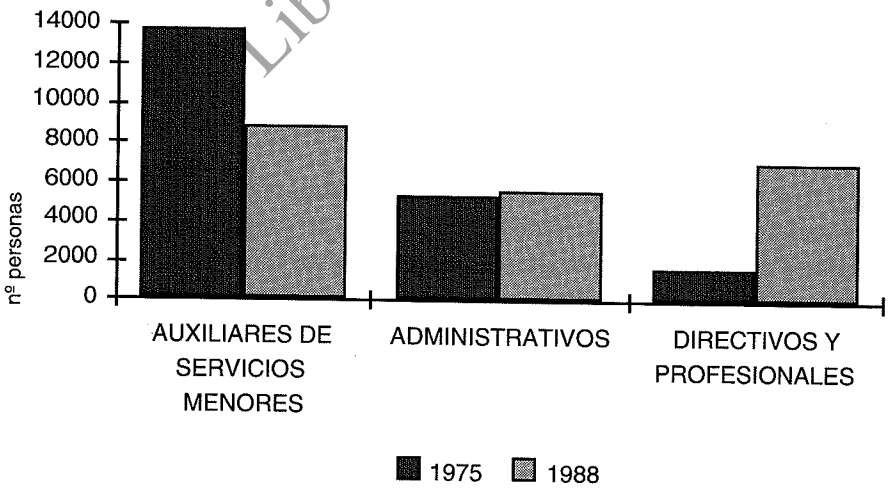
b. Normas sobre personal

Otro aspecto relevante para abordar el mejoramiento administrativo de los municipios, radicó en la modificación de las normas sobre personal. Como se ha dicho anteriormente, estas disposiciones establecían un conjunto rígido que impedía a los municipios contar con el personal idóneo -permanente o transitorio- que era necesario para el cumplimiento de sus funciones.

Según datos del año 1975, de un total de 20.722 funcionarios municipales, menos de un 8% eran profesionales, entanto el 67% de esa dotación estaba constituida por personal auxiliar, de servicios menores y mayordomos.

Libertad y Desarrollo

Gráfico N°1
ESTRUCTURA DE PLANTAS MUNICIPALES A NIVEL NACIONAL



Así, se establecieron nuevas plantas de personal para todos los

municipios del país, cuya característica principal era la creciente profesionalización de los funcionarios y la mantención en términos absolutos del número global de personal.

Por otra parte, como se facultó a los municipios a subcontratar con el sector privado la ejecución de servicios que tradicionalmente tuvieron que ejecutar directamente, se justificó plenamente la disminución drástica del personal auxiliar y de servicios menores.

Además, se permitió la contratación de personal transitorio mediante el sistema de pago de honorarios, para la ejecución de labores que el personal permanente no estaba en condiciones de asumir, debido a la especialidad de la materia o por no contar con el tiempo necesario.

De este modo, el municipio pudo contar fluidamente con la participación de destacados profesionales del sector privado en el diseño y evaluación de proyectos de infraestructura, arquitectura, obras viales, equipamiento, computación e informática, e incluso en áreas relativas a la implementación de programas sociales y de desarrollo local.

Este aspecto es uno de los que influyó en forma más decisiva en la modernización administrativa de los municipios, ya que incorporó a la gestión municipal los criterios técnicos propios de la administración privada, en la adopción de las decisiones relativas al gobierno local.

Libertad y Desarrollo

c. Introducción del concepto de entidad prestataria de servicios

Un tercer elemento que debe mencionarse en la modernización administrativa de los municipios radica en una concepción distinta en cuanto al concepto de su rol específico.

Es común que en los países en desarrollo aún persista la idea del "Estado benefactor", donde los usuarios potenciales de los servicios que otorgan las entidades públicas, son sujetos pasivos y distantes de la política social.

Las reformas introducidas, tanto en el ámbito municipal como en el área social en Chile, son coincidentes en cuanto a privilegiar los mecanismos objetivos de acceso a los programas y servicios sociales. De este modo, la intervención de los funcionarios públicos queda reducida a la de un intermediario, cuya principal labor es la información y tramitación del beneficio que el ciudadano aspira recibir.

Esta reducción de los márgenes de discrecionalidad en la gestión de los servicios municipales tiene innumerables ventajas: reduce la posibilidad de corrupción administrativa; garantiza la focalización de los recursos en los destinatarios más pobres y con menos poder de presión; permite discriminar sobre la base de parámetros técnicos y, desde el punto de vista administrativo,

disminuye al mímimo los trámites necesarios para postular al servicio o beneficio.

Desde la perspectiva del ciudadano común el concepto de "municipio prestador de servicios" tiene una ventaja adicional: al requerir la intervención municipal, el solicitante lo hace desde una condición similar a la de un "cliente", que solicita un servicio de características conocidas y respecto del cual existe absoluta claridad en cuanto a los requisitos para acceder a él.

Esta nueva característica de la gestión de los municipios se aprecia especialmente en los programas de vivienda, en los subsidios y pensiones asistenciales y en el plan de ayuda para estudiantes pobres denominado "Beca Presidente de la República", en todos los cuales el gobierno local actúa como intermediario entre los postulantes y el Ministerio u organismo del nivel central respectivo. Al inscribirse para solicitar un beneficio en ésas y otras áreas similares, las personas tienen una clara información de sus posibilidades relativas de acceso real al mismo y, lo que es más importante, de lo que pueden hacer para mejorar su posición como postulantes (por ejemplo, incrementar el ahorro en los planes de vivienda o mejorar las calificaciones de los estudiantes que solicitan becas escolares).

Para cumplir con eficiencia esta nueva función de intermediación en la prestación de servicios sociales, los municipios debieron adecuarse administrativa y técnicamente. En ese proceso de modernización, un factor muy importante fue la dotación de modernos sistemas computacionales, que permiten hoy contar con información de buena calidad respecto a la población objetivo de los programas y servicios. Adicionalmente, esta información puede mantenerse actualizada, lo que evita duplicidades en la entrega de beneficios y permite mejorar los sistemas de focalización de los recursos destinados a asistir a los sectores de menores ingresos.

Considerando la distancia de los centros urbanos en que están localizadas muchas municipalidades, especialmente en las zonas extremas del país, la incorporación de estas tecnologías ha sido un factor determinante en la implementación de la llamada "Red Social", que es el conjunto de programas, planes, subsidios y servicios destinados a combatir la extrema pobreza y posibilitar el desarrollo social en Chile.

La eficiencia operativa alcanzada por los municipios en la administración de programas masivos de selección y pesquiza de beneficiarios de programas sociales, produjo un fenómeno adicional que resulta importante destacar. Los niveles de la administración central iniciaron un persistente traspaso de sus funciones locales o territoriales al ámbito municipal.

Esta realidad no sólo obedeció a obligaciones derivadas de las modificaciones de carácter legal que en algunos casos se establecieron, sino que se extendió a convenios voluntarios que distintos organismos suscribieron

Libertad y Desarrollo

con los municipios, ya sea para desarrollar acciones conjuntas, o bien para que la instancia local asumiera directamente aquellas tareas que, correspondiendo ejecutarlas a organismos del nivel nacional, eran susceptibles de ser abordadas con mayor eficiencia por los municipios.

De esta manera, los municipios intervienen hoy en tareas tan vastas y disímiles como las siguientes, que originariamente eran dependientes de las entidades del nivel nacional que se señalan:

- Sistema de postulación de beneficiarios de programas de vivienda. (Ministerio de la Vivienda);
- Operación de oficinas comunales de colocación, empleo y capacitación laboral. (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo);
- Operación y administración de centros de atención diurna para menores, jardines infantiles y centros abiertos. (Servicio Nacional de Menores, Junta Nacional de Jardines Infantiles);
- Administración de recintos deportivos. (Dirección General de Deportes y Recreación);
- Procedimiento de postulación y selección de beneficiarios de pensiones asistenciales y subsidios familiares (Servicio de Seguro Social);
- Implementación y cofinanciamiento de consultorios de asistencia judicial. (Corporación de Asistencia Judicial del Ministerio de Justicia);
- Administración del subsidio de cesantía y programas transitorios de empleo para jefes de hogar. (Ministerio del Trabajo y Previsión Social);
- Proceso de revisión y reavalúo de los bienes raíces. (Servicio de Impuestos Internos);
- Administración de establecimientos de educación básica, media y técnico-profesional. (Ministerio de Educación);
- Administración de consultorios de atención primaria de salud. (Ministerio de Salud);

Los ejemplos expuestos constituyen una muestra de un conjunto mucho más ámplio de diversas funciones y atribuciones que fueron transfiriéndose al ámbito municipal, debido a la capacidad administrativa que demostró esta instancia para abordar eficazmente tareas que, como se ha señalado, suelen radicarse en los niveles superiores de la administración en la mayoría de los países en desarrollo.

Como conclusión, puede afirmarse que este proceso de descentralización se sustentó en la eficiencia acreditada por los municipios, lograda sin aumentos significativos de su personal, pero mejorando sustancialmente la calidad profesional

Libertad y Desarrollo

de sus estamentos técnicos, e incorporando modernas técnicas de administración que tradicionalmente fueron inherentes a la gestión del sector privado.

2. AREA TECNICA, FINANCIERA Y DE PLANIFICACION

Otro de los aspectos relevantes en el proceso de mejoramiento y modernización de los servicios municipales, fueron las modificaciones introducidadas en el ámbito técnico y financiero, además de la incorporación de la planificación como elemento clave de la gestión de los municipios.

Las nuevas concepciones incorporadas a la acción municipal en estas áreas, se tradujeron en medidas hasta esa época inéditas en la gestión pública.

Entre estas innovaciones, pueden destacarse como las más importantes las siguientes:

a. La creación a nivel de cada municipio de las Secretarías Comunales de Planificación y Coordinación

En efecto, la experiencia acreditó el acierto de las disposiciones legales que establecieron la obligación de los municipios de crear estas unidades técnicas en su estructura administrativa. La misión básica de estos organismos consiste en asesorar a las autoridades municipales en la adopción de una estrategia de desarrollo comunal.

Tal como se ha mencionado al describir el diagnóstico de la realidad municipal chilena en el período previo a las reformas, una de las principales deficiencias existentes era, precisamente, la inexistencia de una entidad de alta calificación técnica que entregara elementos de juicio a las autoridades que deben adoptar decisiones respecto a la inversión de los recursos que, desde distintas vías, se otorgan a los municipios.

Las Secretarías Comunales de Planificación y Coordinación (SECPLAC) llenaron ese vacío, ya que están compuestas por un equipo profesional multidisciplinario, que evalúa la factibilidad de cada proyecto que presenta la comunidad o las propias instancias internas del municipio.

Las SECPLAC tienen, además, el importante rol de coordinación con entidades similares de los niveles regional y nacional, (Secretaría Regional de Planificación y Coordinación y Ministerio de Planificación, respectivamente) y son, en la práctica, las encargadas de tramitar los proyectos financiados con recursos extraordinarios del ámbito público, tales como aquellos provenientes del Fondo de Desarrollo Regional y de programas derivados de créditos externos.

En todo el país se han uniformado los procedimientos de confección,

Libertad y Desarrollo

evaluación (técnica y social), presentación y priorización de proyectos municipales a través de instrumentos de aceptación generalizada que, con el transcurso del tiempo, han podido ser perfeccionados.

Ello ha permitido desarrollar un lenguaje común entre las entidades requirentes de recursos en el ámbito local (municipios), y las instancias llamadas a distribuirlos (Intendencias Regionales y Gobierno Central).

Si se intenta examinar las causas del mejoramiento técnico-profesional de los municipios en Chile, la creación de estos órganos de la administración local ocupará un lugar de privilegio.

b. La delegación en el sector privado de la ejecución de un conjunto importante de obras y servicios que tradicionalmente fueron efectuadas directamente por funcionarios públicos

Si bien es cierto que en el antiguo régimen municipal era posible la ejecución de ciertas iniciativas a través de la contratación de empresas privadas, es claro que esta posibilidad normalmente quedaba circunscrita a la construcción de obras materiales las que, incluso en muchos casos, eran acometidas directamente por los funcionarios de las entidades municipales.

Uno de los rubros que mejor puede ilustrar esta realidad está constituido por el servicio de aseo domiciliario. En efecto, hasta hace 20 años las deficiencias en el sistema de extracción de desperdicios domiciliarios e industriales, era causa de frecuentes quejas y reclamos de las comunidades de vecinos de la generalidad de las comunas del país.

La antigua e insuficiente flota de vehículos con que contaban los municipios para efectuar el servicio, la falta de flexibilidad para racionalizar el uso del personal que efectuaba estas labores, atendida la rigidez legal de sus horarios y la existencia de severas restricciones económicas, hacían crítico este problema, que se veía agudizado por el crecimiento de la población y su concentración en las zonas urbanas.

Para abordar esta situación, la legislación municipal facultó a los municipios para contratar con empresas privadas el servicio de extracción de basuras. Esta modalidad comenzó a generalizarse a contar de principios de la década de los años ochenta y hoy está extendida prácticamente en todos los municipios del país.

Para comprender el alcance que tuvo esta medida en la época en que se adoptó, debe tenerse presente que en Chile no existían empresas dedicadas a este rubro, asumiendo el sector privado el desafío de organizarlas especialmente para estos fines.

Un aspecto que resulta ilustrativo consiste en la situación producida a nivel de los funcionarios que se desempeñaban en los Departamentos de Aseo de los diversos municipios. Luego de licitarse los servicios de aseo domiciliario y adjudicárselos empresas privadas, muchos de ellos renunciaron a sus empleos públicos para emplearse en ellas. La razón de este fenómeno radicó en que las municipalidades

Libertad y Desarrollo

contratan y pagan el servicio de extracción de residuos, en proporción al volumen efectivamente retirado y las empresas contratistas traspasaron este sistema de incentivos a sus empleados, quienes, de esta forma, podían acceder a mejores remuneraciones en función de su productividad, lo que no era posible en el sector público.

Posteriormente, otras áreas municipales tuvieron la posibilidad de acceder a contratar servicios privados en su gestión. Pueden mencionarse las siguientes:

- Ejecución de obras viales y de infraestructura;
- Confección de proyectos de arquitectura y diseño;
- Construcciones de obras civiles;
- Servicios computacionales;
- Mantención de plazas y jardines;
- Mantención de semáforos y señalización de tránsito;
- Mantención y reparación de vehículos y equipos municipales;
- Ejecución de acciones de higiene ambiental;

En el ámbito técnico, esta nueva modalidad de participación del sector privado constituye también un avance relevante.

c. La promoción de la eficiencia, mediante el estímulo de una sana competencia entre los municipios para postular a determinadas líneas de financiamiento de proyectos de desarrollo

Otra forma de influir en el mejoramiento de la eficiencia en los municipios, fue el establecimiento de sistemas competitivos para asignar determinados recursos en los niveles regionales y nacionales.

Estas líneas de financiamiento son adicionales a los recursos ordinarios de los municipios. Estos últimos están constituidos básicamente por los ingresos propios, los originados por el Fondo Común Municipal y los aportes fiscales.

Se estableció que, para acceder a estos fondos extraordinarios, cuya fuente es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional o créditos externos, debían postular proyectos con altos grados de justificación técnica, económica y de impacto social.

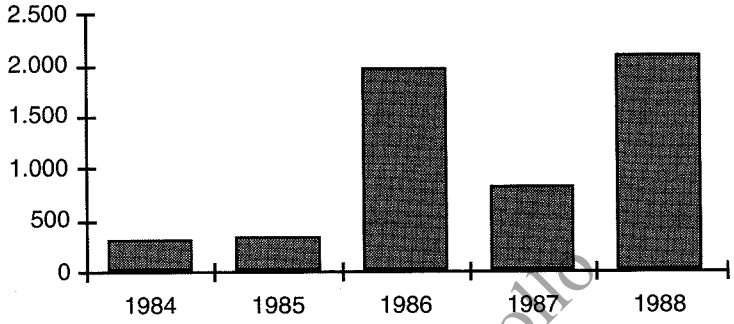
Ello obligó a las autoridades locales a presentar las necesidades de su comunidad debidamente evaluadas y con todos los elementos y antecedentes justificatorios. En muchas comunas comenzaron a desarrollarse "Bancos de Proyectos", con el objeto de estar preparados para responder adecuada y rápidamente frente a potenciales recursos disponibles, tanto en el "mercado público" como en el sector privado.

Este procedimiento de asignación de recursos ha tenido notorias ventajas,

Libertad y Desarrollo

particularmente en cuanto ha posibilitado la obtención de altos niveles de rentabilidad social de los fondos extraordinarios de que dispone el Estado para fomentar el desarrollo local.

Gráfico N° 2
APORTE FISCAL AL FONDO DE DESARROLLO REGIONAL
(Millones de $ de 1988)



Libertad y Desarrollo

d. La simplificación, racionalización y mecanización de los mecanismos de cobro de derechos, patentes y otros ingresos municipales

Para mejorar efectivamente la situación de los municipios, era imprescindible dotarlos de los recursos necesarios para satisfacer los requerimientos de la comunidad. Para lograrlo, a los aspectos que se han detallado precedentemente, se sumó una restructuración de los mecanismos mediante los cuales las municipalidades recaudan sus recursos propios.

Los municipios están facultados para cobrar determinados derechos por concepto de concesiones de bienes y terrenos, permisos por construcción de obras, patentes comerciales y derechos por ocupación transitoria de los bienes nacionales de uso público.

A ellos deben sumarse aquellos derechos cuyo monto se encuentra regulado por ley, tales como los permisos de circulación y las licencias para conducir vehículos.

Uno de los cambios más importantes en ese sentido fue el establecimiento de la política de cobrar el costo real de los servicios a los usuarios. El primer rubro en que ello se concretó fue el cobro de derechos por el servicio de aseo domiciliario, determinándose que las tarifas por este concepto estuvieran diferenciadas para los usuarios que requieren mayor frecuencia de extracción y para quienes superen ciertos límites máximos de desechos. En estos últimos casos, se determinó que estos usuarios pudieran prescindir del servicio municipal y efectuarlo a través de la contratación directa de empresas privadas.

En otro orden de materias, los municipios simplificaron sus sistemas de recaudación de tributos y derechos, a través de la suscripción de convenios con bancos comerciales privados que reciben los pagos y se los remiten posteriormente a los municipios o, si es del caso, los depositan directamente en las cuentas corrientes que actualmente los municipios del país pueden mantener en bancos privados. En el pasado, existió la obligación de mantener los recursos de todas las entidades públicas sólo en el Banco del Estado.

Otro ejemplo de la simplificación operativa en el cobro de tributos o derechos, estuvo constituido por la modificación del sistema de patentes de vehículos motorizados. Hasta los años setenta, el sistema de cobro anual de derechos por este rubro consistía en el reemplazo físico de la "placa-patente" metálica de cada vehículo, que variaba cada año de color y numeración.

Puede comprenderse el alto costo asociado a la producción anual de estas placas metálicas para todo el parque automotriz del país.

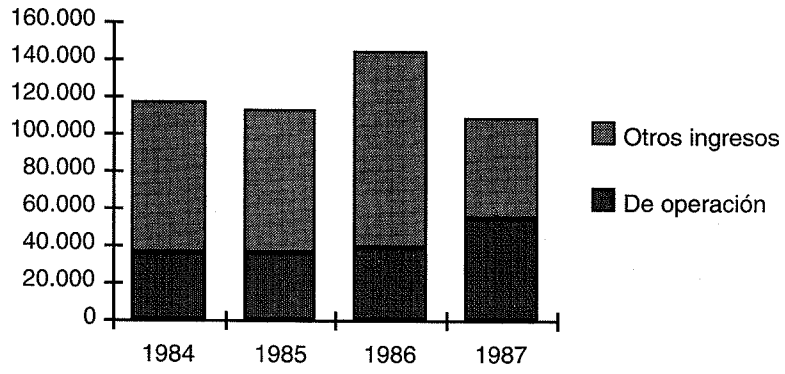
Para corregir esta situación, se estableció el Registro Nacional de Vehículos Motorizados, que asigna a cada vehículo una "placa- patente" única, de duración indefinida, debiendo los municipios cada año recaudar sólo el pago de derechos por concepto de permiso anual de circulación.

La incorporación masiva de sistemas computacionales en esta área tambien contribuyó a su perfeccionamiento.

Finalmente, se debe consignar que en aquellos servicios, concesiones o permisos que no tengan fijados el monto de los derechos en la ley, los municipios deberán dictar una ordenanza local para fijarlos.

Libertad y Desarrollo

Gráfico Nº 3
ESTRUCTURA DE INGRESOS MUNICIPALES
(Millones de pesos 1988)



e. La creación a nivel nacional de mecanismos financieros uniformes y modernos

Así como es posible determinar si una empresa privada es o no exitosa, mediante el análisis de su balance anual y de su desempeño presupuestario, también se estimó que los municipios podrían consignar su situación relativa a través de estos mecanismos.

En primer término, se determinó la obligatoriedad de los municipios de confeccionar un presupuesto anual con la estimación precisa y clara de sus fuentes de financiamiento.

Adicionalmente, y como una medida destinada a otorgar transparencia a la conducción de los gobiernos locales, se determinó la obligación de publicar anualmente el balance.

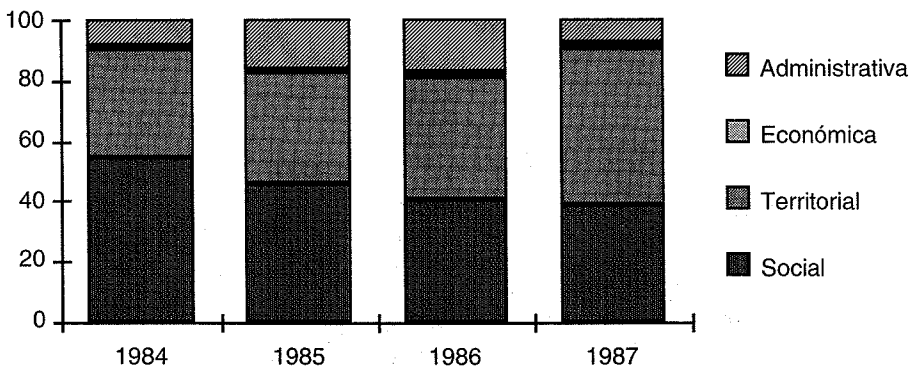
La existencia de mecanismos redistributivos como el Fondo Común Municipal, implicó mejorar los ingresos de las comunas con mayores necesidades y la transferencia a beneficio municipal de ciertos tributos que anteriormente eran percibidos por el Estado y se incorporaban a los fondos generales de la Nación.

Estos recursos del Fondo Común Municipal deben ser destinados a servicios a la comunidad o a obras de adelanto local.

Por otra parte, como una forma de fomentar la participación del sector privado en el accionar municipal, se determinó por ley que las donaciones o aportes que efectuaran particulares a fines de adelanto municipal o acción social, serán considerados como gasto de los donantes para todos los efectos legales y tributarios.

Libertad y Desarrollo

Gráfico Nº 4
DISTRIBUCION DE LA INVERSION MUNICIPAL
(%)



3. AREA DE SERVICIOS SOCIALES

De acuedo a lo explicado en las páginas precedentes, el municipio chileno experimentó un conjunto significativo de innovaciones en todo el amplio espectro de su accionar.

Sin embargo, donde se observan con mayor nitidez estos cambios, es en el área de los servicios sociales, ya que es allí donde la comunidad puede percibir los mejoramientos o retrocesos concretos que estas transformaciones producen.

Como todas las iniciativas que tienen relación con los asuntos públicos, el análisis de ellas se debe centrar en sus trazos fundamentales más que en aspectos parciales o de detalle.

Parece existir acuerdo en que toda política social moderna debe estar inspirada en los conceptos de rentabilidad social, focalización del gasto en los sectores más pobres, progresividad, objetividad y eficiencia.

La reformulación de la estrategia de desarrollo social experimentada en Chile, tuvo como objetivo determinante la modernización de los servicios sociales en el ámbito local.

El municipio, en consecuencia, pasó a tener un rol fundamental en ese propósito, por ser el órgano estatal de mayor cercanía con la comunidad.

En ese sentido, el principal objetivo inicial de la estrategia modernizadora estuvo orientada a descentralizar la operación de los programas y servicios sociales, otorgando mayores grados de intervención en ellos al ámbito local.

Ya se ha explicado la forma en que los municipios debieron adecuarse a su nuevo rol y la manera en que han enfrentado sus nuevas responsabilidades.

Corresponde examinar a continuación la forma en que se concretó la descentralización de los servicios municipales en las distintas áreas.

Libertad y Desarrollo

a. Educación

A principios de la década de los años ochenta, se inició la transferencia de la administracion de los establecimientos educacionales al ámbito municipal.

Este proceso se inició tímidamente en un reducido grupo de comunas, para generalizarse posteriormente y abarcar, en un período aproximado de cinco años, a la totalidad de las comunas del país.

El objetivo central que se tuvo en cuenta para transferir la administración de los establecimientos educacionales a la esfera municipal, consistió en acercar los niveles decisorios a los alumnos, padres y maestros.

En una primera etapa, se traspasaron las escuelas públicas de educación

básica y luego, en etapas sucesivas, se transfirieron los establecimientos de educación media y técnico-profesional.

Los municipios tuvieron la opción de administrar los establecimientos de educación a través de dos vías: la primera consistía en crear corporaciones de derecho privado dirigidas por un directorio presidido por el Alcalde e integrado, además, por representantes de la comunidad. El directorio de estas corporaciones designa un gerente que tiene como misión administrar la corporación y el personal dependiente de ella.

La segunda posibilidad era realizar la administración a través de Departamentos Municipales de Educación, modalidad que difiere de la anterior en cuanto en las corporaciones existe mayor autonomía relativa en las decisiones, que son adoptadas por un directorio colegiado, inexistente en los Departamentos.

Con todo, una y otra modalidad coinciden en el hecho que, en ambos casos, los empleados se rigen por las normas laborales del sector privado, con la excepción de los maestros que se rigen por un estatuto especial.

La transición entre el sistema antiguo, en el que los establecimientos de educación dependían de los niveles centrales de la administración pública y el nuevo, en que dependen del nivel municipal, no fue fácil, entre otras razones por la adopción de una profunda racionalización administrativa, particularmente en relación al exceso de personal docente que existía en la mayoría de las comunas del país.

En la actualidad, los municipios chilenos administran prácticamente la totalidad de los establecimientos educacionales públicos de los primeros dos niveles de enseñanza.

Un aspecto destacable es el hecho que el sistema de financiamiento de la educación municipal es exactamente el mismo que se aplica a quienes, desde el sector privado, realizan la misma labor.

En ambos casos, el Estado paga una subvención similar por alumno asistente a clases.

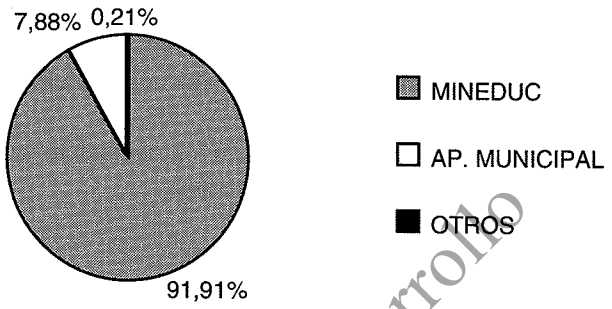
Durante los primeros años de aplicación del sistema de administración municipal de la educación, la mayoría de los municipios acumularon importantes déficits presupuestarios, los que se explican, tanto por el exceso de personal con que los municipios recibieron los establecimientos, como por otras causas derivadas de la administración. Adicionalmente, la reajustabilidad de la subvención educacional que otorga el Estado para operar el sistema, experimentó cambios en su sistema de cálculo, lo que también contribuyó a la generación de déficits.

A pesar de ésas y otras dificultades, propias de una transformación de gran envergadura, la transferencia al ámbito local de la administración educacional ha tenido grandes logros, entre los cuales se encuentra la

Libertad y Desarrollo

participación más directa que les corresponde a los padres y apoderados, la preocupación de la autoridades locales por la situación del sector, los mejoramientos en la infraestructura física de las escuelas y liceos y el acceso de la comunidad a la determinación del destino de la educación comunal.

Gráfico Nº 5
FINANCIAMIENTO SECTORES TRASPASADOS
Educación - 1988



Libertad y Desarrollo

b. Salud

En este ámbito también se produjeron cambios importantes. La motivación de transferir la administración de consultorios y postas a las municipalidades, tuvo un propósito triple:

- Reforzar el proceso de descentralización administrativa
- Ampliar la cobertura de la atención primaria, y
- Adecuar la atención primaria de salud a las necesidades de cada comuna.

El Ministerio de Salud también se reestructuró para facilitar la participación que mantendría en la superintendencia técnica de los establecimientos traspasados, creándose 27 Servicios de Salud con un grado de autonomía suficiente para realizar la labor de supervisión y evaluación técnica que el Ministerio de Salud conservó sin transferir a los municipios.

A nivel nacional, el proceso de traspasos se inició en el segundo semestre de 1981, llevándose a cabo mediante las siguientes modalidades:

- Se suscribió un convenio entre cada municipio y el Servicio de Salud respectivo, formalizándose dicho acuerdo interinstitucional mediante Decreto

Supremo. Los convenios tienen una duración de cinco años, pudiendo ser renovados automáticamente por igual período.

- El Ministerio de Salud, en la mayoría de los casos, mantuvo la propiedad de los inmuebles, entregándolos en comodato a la municipalidad receptora.

- El municipio se obliga a identificar a los beneficiarios legales o convencionales de los servicios respectivos y otorgarles acciones de salud, en atención ambulatoria y sobre el ambiente. En consecuencia, el nivel municipal queda obligado a desarrollar acciones de fomento y protección y ejecutar acciones sencillas de recuperación, derivando las situaciones más complejas a establecimientos de mayor especialidad del Servicio de Salud que corresponda.

- En cuanto a los programas, los convenios establecieron que se debía mantener en carácter gratuito, los siguientes:

- Programa infantil y del adolescente
- Programa de adultos y senescentes
- Programa gineco-obstetra y perinatal
- Programa odontológico, que constituye la única excepción a la gratuidad de los programas, por cuanto se faculta al Municipio para cobrar el valor de las atenciones odontológicas tarifadas y
- Programa sobre el ambiente.

Libertad y Desarrollo

Además de los programas descritos, los "convenios-tipo", determinaron que los establecimientos traspasados debían continuar realizando actividades complementarias, tales como visitas domiciliarias, educación de grupos, vacunaciones, alimentación complementaria, etc.

- El personal de los establecimientos traspasados, al igual que el de educación, cambia su estatuto laboral, pasando a regirse por las normas legales de los trabajadores privados.

- Los recursos con que los municipios cuentan para administrar los establecimientos pueden originarse, en primer lugar, en los pagos que el Servicio de Salud respectivo efectúe por las prestaciones que se otorguen. Estos recursos deben ser remitidos al nivel local dentro de los diez primeros días del mes siguiente a aquel en que las atenciones se facturen. La segunda fuente de financiamiento está constituida por los recursos propios que el municipio resuelva invertir en la salud municipal y finalmente, también pueden obtenerse medios provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, estos últimos, especialmente, para mejoramiento de la infraestructura física y equipamiento.

- Otros programas sociales: adicionalmente a los servicios descritos,

también se establecieron modificaciones en otro importante conjunto de áreas vinculadas al desarrollo social. En todas ellas el propósito fue el demostrar que la aplicación de las reglas de eficiencia y buena administración pueden y deben ser asumidas y practicadas por el sector público.

Por ejemplo, en el campo de la atención de menores, donde se establecieron centros administrados por el sector privado y se implementó el sistema de guardadoras infantiles, consistente en que madres que cumplen determinados requisitos reciben el cuidado de niños en situación irregular, recibiendo a cambio un sueldo.

Lo mismo sucede en el ámbito de los subsidios, donde hoy encuestadores privados prestan el servicio de detección de los beneficiarios a través de encuestaje.

En el área de la participación privada en acciones de desarrollo social, un considerable número de entidades colaboran con la tarea que cumplen el Estado y las Municipalidades .

Incluso las comunidades más pobres se han incorporado al sistema de aportes compartidos para impulsar obras de desarrollo local, asumiendo el financiamiento de ellas en partes iguales con los municipios.

Así, a las grandes transformaciones estructurales de los sectores sociales, siguieron otras iniciativas de características más sencillas, pero que acreditan que ese espíritu de optimizar el rendimiento de los recursos mediante soluciones sencillas y creativas se ha incorporado como un factor esencial de la política social en Chile.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

SECTOR ELECTRICO

SEBASTIAN BERNSTEIN L.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

I ANTECEDENTES HISTORICOS

1. LOS PRIMEROS 50 AÑOS: 1880-1930

La industria eléctrica da sus primeros pasos en Chile a mediados de la década de 1880, con la inauguración de instalaciones de alumbrado público en la Plaza de Armas en Santiago. El siguiente medio siglo muestra un importante desarrollo de esta actividad, llevado a cabo por el sector privado.

En este período se crea un gran número de empresas eléctricas de servicio público, fundiéndose algunas de ellas posteriormente para formar empresas de mayor tamaño. Hacia los años 30 se destacaban 4 importantes compañías: la Compañía Chilena de Electricidad (CHILECTRA), la Compañía General de Electricidad Industrial (CGEI), la Sociedad Austral de Electricidad (SAESA) y la Compañía Nacional de Fuerza Eléctrica (CONAFE). Por otra parte, creció en forma importante la autogeneración de electricidad, en parte debido a las deficiencias del servicio público para abastecer oportunamente las demandas de importantes industrias y establecimientos mineros.

A partir de los años treinta el desarrollo eléctrico se ve frenado en forma muy significativa. Sus causas son, por una parte, la crisis mundial y por otra, la fijación de tarifas eléctricas con criterios políticos, así como crecientes regulaciones gubernamentales que tienden a entorpecer la libertad de acción de las empresas eléctricas.

Libertad y Desarrollo

2. EL PERIODO 1940-1973

A consecuencia de la falta de inversiones de las empresas privadas, el Estado decide intervenir activamente a través de la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO. Es así como el desarrollo físico posterior a 1940, hasta fines de la década del setenta, está gobernado por la ejecución del Plan de Electrificación del país. Este programa, gestado inicialmente en el Instituto de Ingenieros de Chile, fue estudiado por CORFO y ejecutado básicamente por su filial ENDESA, creada en 1944. Esta empresa tomó a su cargo posteriormente la función de planificación del desarrollo eléctrico, reportándole a CORFO y al Ministerio de Hacienda. El cuadro siguiente muestra la estructura general del sector en 1940, período inicial del mencionado Plan.

Cuadro N°1
SITUACION DEL SECTOR ELECTRICO EN 1940

Potencia instalada	- Servicio Público	179 MW
	- Autoproductores	308 MW
Ubicación de la potencia instalada	- Zona Norte	43%
	- Zona Central (Aconcagua-Linares)	44%
	- Resto País	13%
División de la potencia instalada por tipo de generación	- Hidráulica	32%
	- Térmica	68%
Generación anual bruta	- Servicio Público	588GWh
	- Autoproductores	1365GWh
Indice de consumo bruto por habitante	- Servicio Público	121 kWh/Hab
	- Autoproductores	281 kWh/Hab
	- Total	402 kWh/Hab

(1)Estimado en 330 kWh/Hab neto. A vía de comparación, en 1933 los consumos netos kWh/Hab.. en otros países eran 1020 en USA, 540 en Alemania y 380 en Francia.
Fuente: El Sector Energía en Chile, Comisión Nacional de Energía

Libertad y Desarrollo

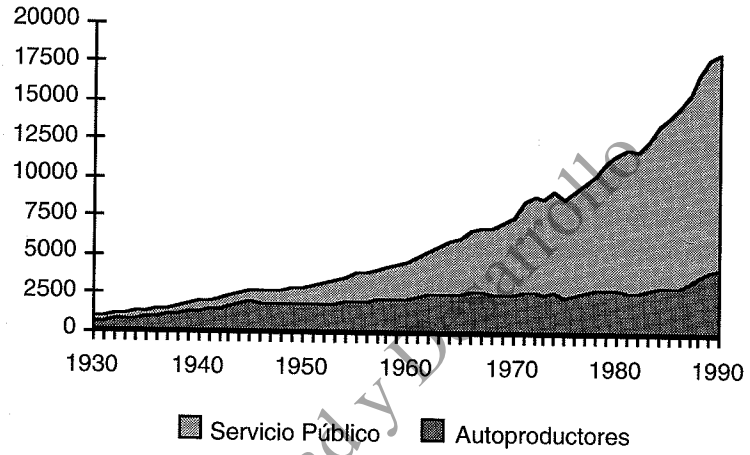
El Plan tuvo básicamente como protagonista a ENDESA; sin embargo le cupo también participación a la empresa privada CHILECTRA, principalmente durante la década del 60, en el desarrollo de centrales termoeléctricas y de la distribución en el área de Santiago y Valparaíso. El Plan de Electrificación contempló fundamentalmente el desarrollo de centrales hidroeléctricas en la zona centro sur del país y la construcción de líneas de transmisión que interconectaron una serie de sistemas eléctricos que operaban anteriormente aislados en el área.

En 1970 se estatiza CHILECTRA, empresa cuya función principal era generar, transmitir y distribuir en la zona de Santiago, Valparaíso y Aconcagua. Es así como a principios de la década del 70, prácticamente la totalidad de

la generación de electricidad de servicio público, y gran parte de la distribución, están en manos del Estado.

La figura siguiente muestra el desarrollo de la generación en Chile en el período 1930-1990.

Gráfico N°1
GENERACION DE ELECTRICIDAD TOTAL PAIS
(GWh)



Libertad y Desarrollo

La evolución física e institucional del sector eléctrico chileno fue una consecuencia de la evolución del marco regulatorio. Se fue confundiendo así progresivamente la noción de servicio público asociada al suministro eléctrico, con la participación empresarial del Estado en esta actividad, y por otra parte, sobre todo en el período 1970-1973, se tendió a asignar a este sector objetivos distintos de los que deben guiar una actividad económica de esta naturaleza. A continuación se presenta una breve síntesis de la historia de las regulaciones en el sector eléctrico chileno.

3. HISTORIA DEL MARCO REGULATORIO

En una primera etapa, el desarrollo de la industria eléctrica se realiza en forma muy libre, sin regulaciones especiales. En 1904 se dicta la ley denominada "Prescripciones para la Concesión de Permisos para la Instalación de Empresas Eléctricas en la República". Esta ley, de sólo 5 artículos, es extremadamente breve y simple: en lo fundamental, permite otorgar concesiones para utilizar bienes públicos o fiscales para la instalación de

redes eléctricas, y se ocupa de las condiciones de seguridad para evitar peligro a las personas.

En 1925, el Estado empieza a tomar un papel regulador cada vez más activo. La primera Ley General de Servicios Eléctricos, dictada ese año, regula las concesiones para el aprovechamiento de aguas destinadas a la generación de electricidad, el uso de bienes públicos y las servidumbres a particulares para la instalación de líneas eléctricas. Se crea, por otra parte, un organismo de control para velar por el cumplimiento de la ley y establecer un nexo formal entre empresarios y el Estado.

La ley se refiere explícitamente a los procedimientos de fijación de tarifas: básicamente se trata de que éstas le den a las empresas una rentabilidad igual al 15% de su capital inmovilizado. La tarifa se puede fijar en pesos oro, lo que constituye una cláusula de indexación automática.

La segunda Ley General de Servicios Eléctricos se publica en 1931. El Estado aumenta su control a través de la Dirección de Servicios Eléctricos y desde el punto de vista tarifario, el capital inmovilizado de las empresas es fijado cada 5 años, pero ellas sólo pueden pedir nuevas tarifas si la rentabilidad no alcanza al 10% durante 3 años consecutivos. Esta disposición, negativa respecto de las disposiciones contenidas en la ley de 1925, se suma a la desaparición de la reajustabilidad derivada de la conversión a pesos oro, contenida en dicha ley.

El desincentivo de estas regulaciones, unido a la crisis internacional de principios de la década del 30 con sus consecuencias de falta de financiamiento para las nuevas obras, llevó progresivamente a las empresas privadas a dejar de participar en el crecimiento del sector.

El Estado tomó así a su cargo el desarrollo de la generación y transmisión de electricidad, en tanto que el sector privado se redujo a mantener su participación en la distribución y en aquellas centrales que eran de su propiedad.La planificación de obras se hizo centralizadamente por ENDESA, con un alto grado de tecnificación. En el plano tarifario, y sobre todo a partir de los '50 se hizo un importante esfuerzo por mantener niveles de ingresos adecuados para las empresas eléctricas.

Es así como con la dictación del DFL N° 4, de 1959, se precisan criterios sobre dación y caducidad de concesiones, y sobre fijación de precios. Las tarifas permiten una rentabilidad del 10% sobre el capital inmovilizado (activo bruto menos depreciaciones acumuladas), con cláusulas de reajustabilidad anual de los capitales y la posibilidad de ajustes de tarifas provisionales cuando se acumulan variaciones superiores al 10% en las principales componentes de costo. La ley crea una comisión de tarifas en la que participan delegados del Presidente de la República, de las empresas, de los consumidores y de la Superintendencia de Servicios Eléctricos.

Libertad y Desarrollo

El DFL N° 4 estableció un marco claro para el sector eléctrico y posibilitó que la empresa privada CHILECTRA desarrollara dos importantes proyectos termoeléctricos en el área de Santiago- Valparaíso, con un total 338 MW.

En 1966, la legislación sobre tarifas eléctricas quedó modificada al establecerse que el Ministerio de Economía debía aprobar cualquier alza propuesta por la Comisión de Tarifas. Se pusieron así sobre el tapete condicionantes políticas en la fijación de precios, lo que se convirtió en un desincentivo adicional a la participación privada en la industria. Finalmente, en 1970 se estatizó CHILECTRA.

En 1971 las tarifas fueron congeladas y como consecuencia de la importante inflación producida a partir de 1972, las empresas tanto estatales como privadas debieron enfrentar déficits operacionales importantes. Estas dificultades financieras llevaron a que la banca multilateral congelara sus créditos al sector, produciéndose un estancamiento en el desarrollo del programa de obras.

Libertad y Desarrollo

II. ASPECTOS GENERALES SOBRE LA NUEVA POLITICA ELECTRICA

1. MEDIDAS DE CORTO PLAZO

En los primeros años siguientes a 1974 se llevó a cabo un proceso de recuperación financiera de las empresas estatales y privadas. Este proceso derivó principalmente de una recuperación progresiva de los precios de los productos energéticos. La gestión de las empresas estatales fue racionalizada y se eliminaron funciones que podían ser efectuadas en mejor forma por entidades privadas. Es así como la actividad de construcción que llevaba a cabo ENDESA fue traspasada a contratistas; otro tanto ocurrió con servicios tales como transporte y maestranzas.

2. PROBLEMAS ESTRUCTURALES POR RESOLVER

Los cambios introducidos en el período 1974-1979 contribuyeron a racionalizar y normalizar en gran parte al sector pero no atacaron en su esencia una serie de problemas estructurales que impedían obtener una mayor eficiencia y hacer coherente la gestión de la industria eléctrica con las políticas aplicables a las demás actividades económicas. Entre los principales problemas cabe mencionar los siguientes:

- Participación estatal preponderante en el sector eléctrico: cerca del 90% en generación, 100% en transmisión y 80% en distribución. Ello significaba controlar recursos de inversión por unos US$ 200 millones anuales, en competencia con funciones prioritarias del Estado en el campo social.

- Rol prácticamente monopólico de ENDESA en el desarrollo del sector. Se dificultaba así obviamente la posibilidad de gestación de nuevos proyectos -básicamente en generación- por parte de empresas del sector privado e incluso de otras entidades estatales.

- Dificultad de control: si bien las empresas eléctricas eran prácticamente todas estatales, de hecho no existía un control efectivo sobre el sector; más aún, a nivel del sector energía como conjunto, se carecía de los elementos de coordinación adecuados entre los diversos subsectores. En la práctica, el poder de las grandes empresas estatales era superior al de los entes gubernamentales encargados de regularlas.

- Imposición política a las empresas estatales de actividades no rentables, tales como desarrollo de proyectos no convenientes o bien contratación de personal por sobre el necesario.

- Generación de monopolios tecnológicos y de monopolios ocupacionales a nivel técnico, sobre todo en las actividades de generación-transmisión.

- Imposición de regulaciones de precio de carácter político que afectan no sólo a las empresas, sino la eficiencia de todo el sector energía (distorsiones de precios relativos).

- Generación de monopolios sindicales y establecimiento de contratos de trabajo que suelen superar las condiciones de mercado.

- Definición del rol de las empresas estatales: hasta la creación de la Comisión Nacional de Energía, y de las definiciones de políticas a nivel macro y sectorial por parte de la Oficina de Planificación Nacional -ODEPLAN-, así como de la redefinición de funciones de CORFO en el campo de la gestión de sus filiales, existía en el sector energía un cierto grado de confusión entre los roles normativo y empresarial del Estado. Las grandes empresas estatales del área cumplían en la práctica ambos roles, generándose en muchos casos conflictos de intereses respecto de los objetivos de la comunidad como conjunto.

- Tarifas ineficientes desde el punto de vista económico: en efecto, la tarifa, basada en asegurar rentabilidad sobre los activos invertidos, no reconocía el costo de oportunidad de producir, transmitir y distribuir electricidad. No se generaba así un sistema de premios a las empresas más eficientes ni de castigos a las más ineficientes, como ocurre en un mercado competitivo.

Libertad y Desarrollo

Adicionalmente, la ley no especificaba criterios para establecer tarifas dentro de cada empresa, originándose así pliegos de tarifas con diferente estructura para las diversas empresas. Ello es contrario al principio de no discriminación. Finalmente, las elevadas inflaciones vividas en Chile a principios de la década del 70 contribuyeron, asimismo, a dificultar el ajuste de tarifas sobre la base de criterios contables.

3. LA ESTRATEGIA GENERAL

La estrategia que se definió para el sector energía, y para el subsector eléctrico en particular, fue consistente con la política general de desarrollo económico y social postulada para el país. En síntesis puede decirse que se busca lograr el máximo bienestar de la comunidad a través de establecer condiciones de eficiencia en el sector, en un marco de subsidiaridad del Estado.

La eficiencia económica se entiende en el sentido de lograr una óptima asignación de recursos en la economía, en referencia directa al óptimo de Pareto.

La subsidiariedad del Estado significa que éste no actúa en tanto existan personas u organismos intermedios de la sociedad que sean capaces de actuar a su propio nivel. Por otra parte, el Estado debe establecer los mecanismos para satisfacer las necesidades básicas de los individuos más desposeídos de la sociedad, pero en el marco descrito de no intervención cuando otros cuerpos sociales son capaces de actuar eficazmente.

En el sector energía, la subsidiaridad se traduce en que el Estado no ejerce actividades empresariales en este sector, en la medida que éstas sean o puedan ser ejercidas por entidades privadas, y que se preocupa de que exista una cobertura apropiada de servicios a los sectores de menores ingresos.

Entre los diversos mecanismos usados en Chile para materializar la estrategia energética deben señalarse los siguientes:

a. Clara separación de los roles normativos y empresarial del Estado.

El rol normativo en materia de energía quedó radicado básicamente en la Comisión Nacional de Energía, organismo creado en 1978, y en la Oficina de Planificación Nacional, ODEPLAN.

La CNE es un organismo descentralizado, de carácter asesor, directamente dependiente de la Presidencia de la República y constituído por un Consejo de 7 Ministros y por una Secretaría Ejecutiva. La Secretaría Ejecutiva tiene bajo su responsabilidad la realización de las actividades técnicas y la administración de la Comisión.

Libertad y Desarrollo

ODEPLAN, a través de los denominados"Programas Ministeriales" elaborados anualmente en coordinación con otros organismos de Gobierno, fue fijando metas precisas en el campo de la definición de reglas del juego para la administración pública, y muy particularmente para las empresas del Estado. En el caso del sector energía, existió una estrecha colaboración entre ODEPLAN y la CNE en la definición de estos objetivos.

La gestión de las empresas estatales del sector energía, normalmente estructuradas como sociedades anónimas, quedó sometida al control de la Corporación de Fomento de Producción. La CORFO no desempeñó funciones normativas, precisamente por su carácter de holding de las empresas estatales, pero tuvo una acción fundamental en la reorganización de estas entidades, en el control de su gestión, en su filialización y en su privatización .

b. Coordinación por parte de la CNE de las grandes decisiones de inversión de las empresas estatales que intervienen en el sector, con un criterio de máximo beneficio para la comunidad. Una vez privatizada gran parte del sector energía, la planificación centralizada fue sustituida por planificación indicativa para las empresas privadas.

c. Realización de ajustes institucionales y legales tendientes a:
   - Una gestión eficiente de las empresas estatales, haciéndolas operar bajo el mismo régimen que las empresas privadas.
   - Abrir espacios para que el sector privado pudiera participar en las actividades del sector, ya sea a través de la creación de nuevas empresas o bien privatizando empresas del Estado.

d. Participación del Estado en la evaluación de recursos energéticos, pero sujetándose a criterios estrictos de evaluación socio-económica de proyectos y no actuando cuando otras organizaciones podían efectuar eficientemente esa labor.

e. Finalmente, como elemento decisivo de política, un sistema de precios realista y eficiente, fiel reflejo del valor de oportunidad de los productos energéticos.

Libertad y Desarrollo

III. ASPECTOS ESPECIFICOS DE LA POLITICA ELECTRICA

1. CENTRALIZACION VS. DESCENTRALIZACION

Parece conveniente hacer referencia previa a un aspecto que fue determinante en Chile sobre la mejor estrategia a seguir: el grado de descentralización aceptable en un campo como la electricidad, caracterizado en las últimas 4 décadas por un grado importante de concentración.

¿Hasta qué punto resultaba posible y conveniente descentralizar, hacer competitiva, y finalmente privatizar la actividad de generación y distribución de electricidad? ¿Cuáles eran los motivos de fondo para centralizar y mantener en poder del Estado estas actividades? De hecho, en una primera etapa, se analizó seriamente la posibilidad de constituir una sola empresa estatal, basándose en el modelo de Electricité de France. Pero rápidamente se concluyó que dicho esquema, por las razones indicadas más arriba, resultaba contrario a la política de largo plazo que se planteaba para las actividades económicas.

Los elementos siguientes llevaron a cuestionarse la necesidad de mantener el grado de concentración con que se había estructurado el sector eléctrico.

a. Economías de Escala en Generación y Distribución

La existencia de economías de escalas no es evidente a nivel generación, y la comparación de costos de generación de proyectos hidroeléctricos en Chile deja en evidencia esta apreciación.

Por otra parte, y como se verá mas adelante ni siquiera a nivel del crecimiento de las empresas de distribución se manifiestan economías de escala notorias. En efecto, la comparación de costos medios de distribución de empresas de distinto tamaño, definidos estos costos medios como la razón entre la anualidad de su valor de renovación más los costos anuales de explotación, y la potencia de punta evacuada por la red, resultó prácticamente independiente del tamaño de ésta. De este modo, las eventuales economías o deseconomías de escala en generación y distribución no son significativas.

Libertad y Desarrollo

Gráfico N°2
COSTOS MEDIOS DE GENERACION DE DIVERSOS PROYECTOS HIDROELECTRICOS

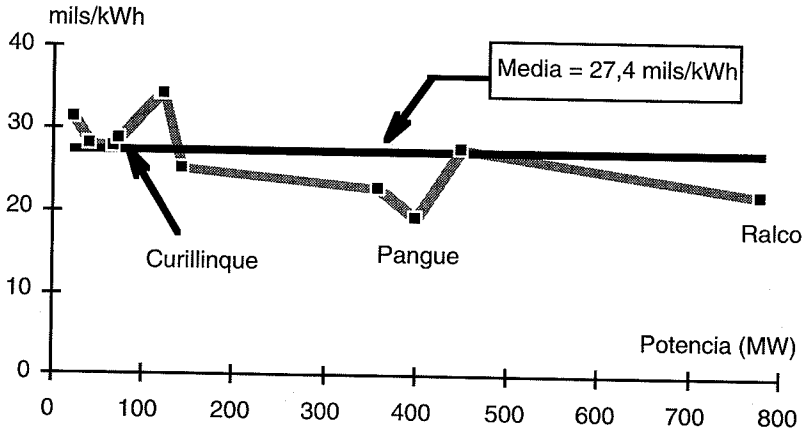
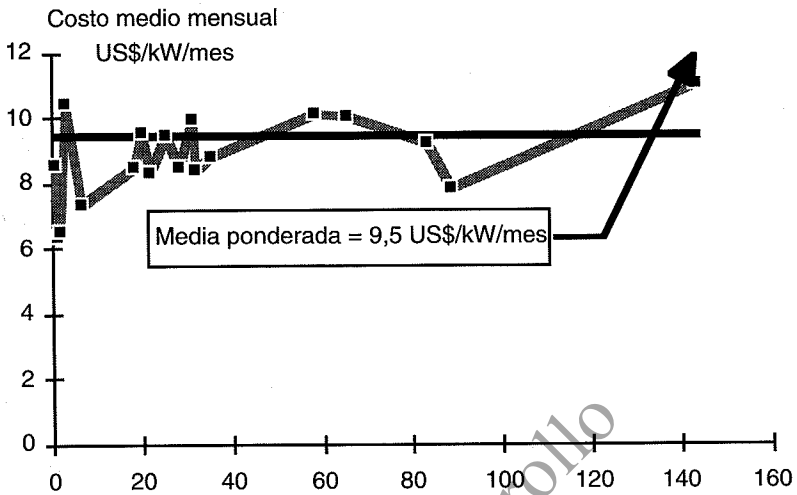


Gráfico N°3
COSTOS MEDIOS EN DISTRIBUCION



La inexistencia de economías de escala llevó entonces a plantear las ventajas de tener muchas empresas generadoras en vez de una sola, compitiendo entre sí, y diversas empresas distribuidoras. Se requería sí resolver los siguientes tres problemas básicos:

- La planificación de la decisiones de inversión, vale decir el grado de coordinación central para la puesta en servicio de las centrales generadoras. Este problema es sólo relevante en la medida que los proyectos que conforman el programa óptimo de expansión son cada uno de ellos estructurales, lo que obliga a coordinar su puesta en servicio.

- La coordinación de la operación y la determinación de un sistema eficiente de precios de transferencia entre empresas generadoras. La coordinación de la operación resulta particularmente relevante en Chile por la existencia de grandes embalses cuya gestión condiciona la operación de todo el sistema.

- Establecimiento de peajes por uso de líneas de transmisión.

La forma de abordar estos tres problemas se explica más adelante.

b. Participación Privada en un Sector Descentralizado

Resulta evidente que la participación privada en generación y distribución es factible si hay demanda de electricidad, proyectos rentables, procesos de planificación de obras y de fijación de tarifas, basados en criterios técnico-económicos sólidos, y finalmente reglas del juego racionales y estables. Por otra parte, un ambiente descentralizado resulta más favorable para la participación del sector privado.

Libertad y Desarrollo

c. Competencia en el Sector Eléctrico

En generación es posible lograr competencia en la etapa de comercialización de energía, en la mayor diversidad de proyectos que son gestados, y en las diferentes modalidades y criterios con que diversas empresas abordan problemas asociados al estudio, ejecución y operación de centrales. Lo característico en macroempresas estatales es que se tienda a privilegiar proyectos grandes, normalmente gestados con criterios más bien ingenieriles que de viabilidad económica y financiera, sin que existan en la práctica proyectos alternativos; las autoridades a menudo no tienen más alternativa que respaldar este tipo de proyectos.

En distribución, las concesionarias pueden competir en sus áreas de expansión con empresas de servicio privado de distribución, no regulado, tales como, por ejemplo, cooperativas de electrificación rural. Existe, asimismo, la posibilidad de superposición de concesiones de servicio público en caso de deterioro de la calidad de servicio de la concesionaria existente. Finalmente, cuando el esquema de regulación de precios a nivel de distribución no se basa en el costo de cada distribuidora, sino que en el valor agregado referencial de una empresa modelo estándar, las concesionarias compiten de hecho con esa empresa estándar.

Libertad y Desarrollo

d. Desconcentración, Privatización y Eficiencia

La desconcentración y la privatización de las empresas eléctricas, presentan ventajas desde el punto de vista de la estabilidad de las reglas del juego.

- Las autoridades de control no están enfrentadas a un solo interlocutor y tienen otras referencias. Se promueve así un ambiente de mayor competencia.
- La diversidad de empresas y la participación privada constituye una buena protección contra las presiones de grupos de poder para rebajar arbitrariamente las tarifas.
- Se induce una mayor apertura tecnológica y diversificación y movilidad de fuentes ocupacionales.

Desde otro ángulo, la privatización constituye un medio de financiamiento importante para el Gobierno, sin gravar tributariamente al sector privado. La privatización exige, a su vez, la diversificación de la propiedad de las instalaciones, el desarrollo del mercado de capitales y la participación de inversionistas institucionales poderosos, tales como los fondos de pensiones, compañías de seguro, y los propios trabajadores de las empresas eléctricas.

La desconcentración, la descentralización y la privatización de un sector complejo como el eléctrico requieren un cuidado extremo en su diseño y establecimiento. Las relaciones entre las distintas empresas en un

esquema desconcentrado y privatizado exigen una explicitación muy clara del régimen de obligaciones y de derechos recíprocos, y muy particularmente del sistema de precios de transferencia, ya sea que estén regulados o no, y de los mecanismos de coordinación requeridos.

2. INSTRUMENTOS PARA IMPLEMENTAR LA POLITICA ELECTRICA

En 1978 se inicia un proceso sistemático de reordenamiento institucional en el sector con objetivos de descentralización, búsqueda de eficiencia, establecimiento de competencia y atracción de participación privada. En términos generales, se reconoce que el servicio eléctrico es una actividad económica más, que obedece a las mismas fuerzas que el resto, y que las regulaciones que se impongan no pueden ser antinaturales a estas fuerzas.

Los instrumentos diseñados para alcanzar los objetivos descritos fueron los siguientes:

- Tarifas a costo marginal para consumidores pequeños y precios libres a grandes clientes finales.
- División de las grandes empresas estatales y separación de las actividades de generación y de distribución. Tarifas a costo marginal para los suministros de empresas generadoras a distribuidoras.
- Creación de un Centro de Despacho Económico de Carga, elemento clave para la competencia en generación.
- Diseño de un sistema de peajes para el uso compartido de sistemas de transmisión.
- Establecimiento de un nuevo esquema de planificación en generación.
- Cambio en las modalidades de financiamiento de inversiones y retiro de utilidades de las empresas estatales.
- Definición clara del régimen de obligaciones y derechos de los concesionarios de Servicio Público de Distribución.
- Autorización para la operación no regulada de servicio privado de distribución.
- Privatización de la mayor parte del sector eléctrico.

A continuación, se describen los lineamientos básicos de estos instrumentos.

2.1 TARIFAS

Las tarifas pretenden reflejar los costos eficientes de suministrar electricidad. Especial énfasis se puso en el establecimiento de precios eficientes de transferencia entre los distintos actores del sistema: generadores, distribuidores y clientes finales.

Libertad y Desarrollo

El sistema tarifario se basa en una clara distinción entre los suministros eléctricos con características de monopolio natural (por ejemplo, distribución eléctrica a un gran número de clientes, usando calles y caminos), en la cual se establecen precios regulados, de aquella área en que es posible crear condiciones de competencia (suministros a grandes clientes) y en la cual se establecen precios libres. El sistema de precios de electricidad fue diseñado e implementado por la CNE en 1980, y se formalizó detalladamente en la nueva Ley Eléctrica de 1982.

Se establecieron cuatro sistemas básicos de precios, basados directamente en los costos marginales de suministro.

- Precios de transferencia entre empresas generadoras
- Precios para las ventas de generación a distribución
- Precios a clientes de las empresas distribuidoras
- Precios libres para grandes clientes finales (más de 2 MW)

Los precios de transferencia entre generadoras corresponden a los costos marginales de corto plazo del sistema eléctrico, calculados por el Centro de Despacho Económico de Carga -CDEC-. Este tema será tratado con detalle más adelante.

Libertad y Desarrollo

a. Tarifas de Generación a Distribución

Estos precios, llamados precios de nudo, son calculados por la CNE como los costos marginales de satisfacer las demandas de potencia de punta (kW) y energía (kWh) en las subestaciones de entrega a las redes de distribución. Los costos marginales se calculan para el sistema eléctrico de generación-transmisión optimizado en su desarrollo y operación.

El costo marginal de la potencia de punta se determina a partir del costo unitario de instalación de turbinas a gas, equipo de referencia considerado como el más económico para suministrar potencia en las horas de demanda máxima.

El precio de la energía se calcula como el costo marginal de corto plazo, con el sistema eléctrico expandido y operado en condiciones óptimas. Para evitar fluctuaciones que afectan la estabilidad de la señal tarifaria a los clientes finales, se utiliza un promedio móvil de costos marginales de corto plazo para los siguientes 48 meses. La operación óptima del sistema se determina utilizando un modelo de optimización basado en programación dinámica, el que es adecuado para efectuar la gestión del embalse interanual que posee el Sistema Interconectado Central.

Los precios de nudo se calculan cada 6 meses y se expresan a través de fórmulas de indexación en función de las variaciones de los principales parámetros de los cuales dependen (costos de combustibles, niveles de

embalses, demanda y otros). Estas fórmulas permiten una indexación automática de las tarifas entre 2 fijaciones semestrales.

b. Tarifas a Clientes de Empresas Distribuidoras

Estos precios se calculan sumando dos componentes: los precios de nudo y los precios de distribución (denominados "valor agregado de distribución").

Los valores agregados de distribución se definen grosso modo dividiendo la suma de la mensualidad del costo de capital de las instalaciones de distribución (evaluadas a su valor nuevo de reemplazo, considerando una tasa de descuento dada y la vida útil de las instalaciones) y de los costos mensuales de explotación, por la potencia de punta evacuada por la red de distribución. Se ha constatado que estos valores agregados son representativos de los costos marginales de distribución, pues prácticamente no varían con el tamaño de la empresa distribuidora.

Los valores agregados se calculan para una "empresa modelo", vale decir óptimamente dimensionada y con gestión eficiente, operando en una área típica definida según la densidad de las zonas de distribución. Actualmente se consideran tres áreas típicas: alta, media y baja densidad de distribución, y en ellas se clasifican las 23 empresas concesionarias existentes en el país.

Los valores agregados de distribución se expresan básicamente sobre la base de tres componentes: costos fijos asociados a los clientes, independientes del consumo; costos de inversión, operación, mantención y pérdidas de las instalaciones de distribución, los cuales se asocian principalmente a la demanda de potencia en horas de punta; costos de potencia fuera de horas de punta y, finalmente, costos de pérdidas asociados a la distribución de energía.

Este esquema de regulación no reconoce los costos propios de cada empresa distribuidora, sino los de una empresa modelo hipotética, lo cual las incentiva a disminuir sus costos. Los valores agregados se fijan cada cuatro años, y se expresan mediante fórmulas indexadas. Las empresas pueden reajustar sus precios en función de estas fórmulas indexadas.

c. Precios a Grandes Clientes Finales

La ventas a clientes finales de potencia superior a 2.000 kW son convenidos libremente entre las empresas eléctricas y estos clientes. Actualmente alrededor de un 35% de la energía de servicio público se efectúa bajo esta modalidad. La aplicación de precios libres se fundamenta en la existencia de una diversidad de empresas de generación-transmisión y la posibilidad de competencia entre ellas, usando los sistemas de transmisión de propiedad de terceros.

Libertad y Desarrollo

Por otra parte, estos clientes, por su tamaño tienen poder de negociación y capacidad para desarrollar solos o asociados entre sí, proyectos de generación que compitan con los suministros de servicio público.

Cabe destacar que los precios libres guían de alguna forma los precios de nudo. En efecto, la ley señala que los precios de nudo que se fijen no pueden diferir en más de 10% de los precios libres para el conjunto del sistema.

2.2 DESCONCENTRACION DE LAS EMPRESAS ESTATALES

A partir de las grandes empresas estatales, integradas verticalmente, se constituyeron empresas separadas de generación y de distribución, estas últimas estructuradas como empresas regionales.

Se crearon así diversas filiales de ENDESA y de CHILECTRA, o bien empresas nuevas dependientes de la CORFO. CHILECTRA se dividió en tres filiales: CHILGENER, destinada a la generación y a la transmisión en el área Santiago-Valparaíso; CHILECTRA METROPOLITANA que distribuye en el área Santiago, y CHILECTRA V REGION, distribuidora para las zonas de Valparaíso y valle del río Aconcagua.

ENDESA se transformó en empresa exclusivamente generadora y formó, a partir de sus antiguas Administraciones de Distribución, las filiales distribuidoras EMELAT (Atacama), EMEC (Coquimbo), EMELIG (Valle del Ligua), EMEL (Melipilla) y EMECO (Colchagua). Algunas de ellas, principalmente las de carácter rural, se fusionaron posteriormente.

A partir de ENDESA se crearon también las filiales de generación PULLINQUE y PILMAIQUEN S.A (40 MW cada una aproximadamente), COLBUN S.A. (490 MW) y PEHUENCHE S.A. (500 MW)

Por otra parte, se constituyeron empresas regionales escindidas de ENDESA en las regiones extremas del país: EDELNOR (Norte), EDELAYSEN (Aysen) y EDELMAG (Magallanes).

Libertad y Desarrollo

2.3. CENTRO DE DESPACHO ECONOMICO DE CARGA Y COORDINACION DE LA OPERACION

La coordinación de la operación de los grandes sistemas interconectados es un requisito técnico, económico y político si se quiere lograr eficiencia en un ambiente de descentralización y desconcentración de la generación-transmisión. Es con este propósito que la CNE diseñó los llamados Centros de Despacho Económico de Carga -CDEC-, cuyos objetivos son:

- Preservar la seguridad de servicio del sistema eléctrico.
- Garantizar la operación a mínimo costo para el conjunto de las instalaciones de generación y transmisión del sistema.
- Facturar las transferencias de electricidad entre empresas generadoras de acuerdo a los costos marginales de corto plazo del sistema.
- Establecer condiciones de equidad para la comercialización de energía por parte de las empresas generadoras.

El CDEC ha sido concebido sobre la base de las siguientes premisas:

- Se ocupa de planificar la operación del sistema existente, considerando como dato el programa vigente de incorporación de centrales. El CDEC planifica la operación a largo (5 años), mediano (1 año) y corto plazo (1 mes a 1 semana plazo), incluyendo la operación para el día siguiente. Por otra parte, calcula los costos marginales de corto plazo (CMgCP) asociados a la operación óptima y determina y valoriza las transferencias de electricidad entre las empresas, usando esos CMgCP, así como los pagos de éstos al o los propietarios del sistema de transmisión.

- Conduce la operación del sistema, considerando sólo la actividad de generación de cada empresa, con independencia de las condiciones bajo las cuales la energía es comercializada por ellas. En este sentido, el CDEC no toma en consideración los precios de los contratos con clientes finales.

- Los generadores pequeños interconectados no tienen la obligación de integrarse al CDEC, pudiendo establecer contratos libremente pactados con generadoras mayores.

- El CDEC planifica la operación pero no la conduce en tiempo real, función que sigue radicada en las propias empresas generadoras.

Libertad y Desarrollo

El criterio descrito implica que el CDEC se independiza de las preferencias particulares de cada generador y toma sus decisiones en función de parámetros que son aceptados por todos los participantes: cotas de embalses, precio del carbón y del petróleo, demanda, etc.

La valorización de las transferencias de energía entre generadores se efectúa de acuerdo a los costos marginales de corto plazo del kWh, medidos en la subestación (S/E) en que se ha efectuado la transferencia.

Las transferencias de potencia de punta se evalúan al costo marginal del kW, aproximado por el costo de inversión de turbinas a gas de referencia, ubicadas en el punto más conveniente para el sistema. Las transferencias entre generadores se evalúan ex-ante, a enero de cada año.

Para evitar que un generador comercialice más potencia o energía de la que realmente dispone, se verifica previamente que sus contratos de venta no superen su energía y potencia firme (en año seco) propia, más los

suministros que tenga contratados con otros generadores. Estos contratos con otros suministradores -para lograr equilibrio con las ventas- se efectúan a precio libre, y no a CMgCP, lo que tiende a que evitar vender en exceso sobre la energía firme propia.

Conviene destacar que el CDEC no es un ente comprador de energía, sino un intermediario ordenador entre generadores, que no se ocupa de las condiciones de precio de venta a los clientes finales de éstos.

2.4 PEAJE POR USO DE SISTEMAS DE TRANSMISION

El uso compartido de los sistemas de transmisión es una herramienta esencial para una política de competencia a nivel generación. Dada su importancia, las disposiciones sobre peajes forman parte de la Ley Eléctrica.

Es evidente que el uso de líneas de terceros para transmitir requiere el pago de peajes; si en transmisión no hubieren economías de escala (CMg=costo medio), la tarificación a CMg generalizada a nivel producción-transmisión no presentaría problemas: los peajes serían las diferencias de tarifas en los extremos de la línea usada. Sin embargo, la existencia de economías de escala en este segmento del negocio, hace que el denominado "ingreso tarifario" (diferencia de tarifas en los extremos de la línea) deban ser complementados. Ello se hace más evidente aún cuando se conectan al sistema centrales generadoras que no disponen de contratos de venta con clientes finales, y que, sin embargo, hacen uso del sistema de transmisión.

Libertad y Desarrollo

Se hace entonces necesario complementar la cantidad anual que percibe el propietario del sistema de transmisión cuando centrales de terceros utilizan sus instalaciones y para ello se establece un derecho de conexión o "peaje básico". Este peaje básico se estima como la proporción del complemento total correspondiente al "área de influencia", definida como aquella parte del sistema de transmisión en el que la existencia de la central produce alteraciones respecto de los flujos transitados sin ella. La proporción se calcula como el cuociente entre la potencia máxima transitada por el propietario de la central y la potencia máxima total transitada por todos los usuarios del área de influencia, incluido el propietario del sistema de transmisión.

El pago de este derecho le permite al propietario de la central vender sin peajes adicionales su energía a clientes finales ubicados en cualquier punto del área de influencia; en el caso que la central no tenga clientes finales, le permite comercializar su energía a través del CDEC al precio correspondiente al costo marginal de corto plazo en la S/E de inyección.

2.5. PLANIFICACION DE OBRAS

Por sus características, los programas de inversión en distribución se prestan a una descentralización total, y, por consiguiente, pueden ser decididos independientemente por las empresas. Evidentemente, se requiere de un régimen claro de obligaciones y derechos para conjugar el desenvolvimiento de una actividad monopólica como la distribución, con los intereses de la comunidad.

En generación-transmisión, los grandes proyectos pueden ser estructurales respecto del sistema y tener un impacto importante en la operación de las centrales existentes y en el programa de construcción de centrales futuras. Se requiere, por consiguiente, un grado de coordinación que minimice el costo total de abastecimiento, y que lleve asociado costos marginales, y por lo tanto, precios que reflejen esta condición en torno al óptimo. Evidentemente, esta coordinación no es necesaria en el caso de proyectos pequeños, los cuales pueden ser evaluados descentralizadamente a través del sistema de precios prevaleciente.

En esta coordinación el Estado tiene y tendrá un papel importante que jugar, tanto por el efecto de esta coordinación en las tarifas, como por el rol subsidiario que debe asumir frente a desajustes entre oferta y demanda.

En el período en que el Estado era dueño de las empresas eléctricas generadoras la función planificadora era mandatoria; pero en el marco de un sector eléctrico privado la planificación pasa a tener un carácter meramente indicativo.

La planificación de los grandes proyectos de generación quedó radicada en la CNE a partir de su creación en 1978, realizándose esta tarea con la colaboración de las empresas generadoras, que debían someter sus proyectos a la Comisión. Esta planificación fue imperativa hasta 1989, fecha en que culminó el proceso de privatización del sector. Desde entonces la planificación tomó el carácter de indicativo.

La ley no estableció obligatoriedad de servicio a nivel generación, por cuanto se trata de una actividad competitiva, en que no hay ligazón geográfica entre productor y consumidor -es posible usar líneas de transmisión de terceros-, y se supone que el sistema de precios -libre y regulado- es suficientemente atractivo para que la generación se desarrolle por sí sola.

2.6. FINANCIAMIENTO DE LAS OBRAS DE GENERACION

Los proyectos de tamaño pequeño y medio fueron ejecutados en su etapa inicial directamente por las empresas estatales. Estos proyectos fueron proseguidos luego por estas mismas empresas una vez privatizadas. Para su financiamiento se utilizaron los fondos de depreciación, créditos de proveedores y de organismos internacionales (BID principalmente), y en

Libertad y Desarrollo

menor grado los aportes financieros reembolsables que las empresas eléctricas pueden pedir a los nuevos usuarios.

Las grandes centrales eléctricas, con potencias superiores a unos 200 MW, se desarrollaron a través de la creación de nuevas sociedades filiales de la CORFO. Estas sociedades abordaron la ejecución de las centrales, utilizando en general parte de la capacidad de ingeniería disponible en ENDESA. Tal fue el caso de COLBUN S.A y PEHUENCHE S.A, de 500 MW cada una. Su financiamiento se estructuró con aportes minoritarios de capital de las sociedades existentes, aportes de capital de CORFO y créditos de proveedores, así como del BID y BIRF.

Respecto de la política de retiro de utilidades, el criterio seguido fue repartir el máximo de utilidades a los accionistas, vale decir al Estado, en la época en que éste era el dueño de las empresas. Evidentemente, esta política de retiro de utilidades debía compatibilizarse con la mantención de una situación financiera sana de las empresas; ello se logró en la mayoría de ellas, salvo en ENDESA, empresa que se sobreendeudó, en parte por esta política, pero principalmente al utilizarse las favorables condiciones del mercado internacional del dinero en los años anteriores a la crisis de 1981-1982.

El endeudamiento de ENDESA, aceptable hasta 1981, hizo crisis en 1982 con la importante de valuación que el Gobierno debió realizar ante la crisis de financiamiento externo, lo que forzó a adoptar medidas especiales para sanear la situación financiera de esta empresa. Este punto será tratado más adelante.

La política de retiro de utilidades por parte del Estado debe entenderse en un contexto de máxima flexibilidad del uso del dinero, que considerara adecuadamente su fungibilidad, sin forzar políticas rígidas de reinversión: se deseaba evitar considerar el sector eléctrico como un sistema cerrado, en el que los recursos generados tuvieran automáticamente que reinvertirse en el propio sector. Se pensaba -y se sigue pensando- que cada proyecto eléctrico debe sustentar su viabilidad en sus propios méritos, y su financiamiento debe abordarse como un proyecto separado.

Libertad y Desarrollo

2.7. REGIMEN DE OBLIGACIONES Y DERECHOS EN DISTRIBUCION

En el caso de la distribución eléctrica, se reconocía que si bien existía algún campo para la competencia, en la práctica dicho campo era restringido, lo que obligaba a regular precios y calidad de servicio. Se hacía necesario, entonces, delimitar claramente las zonas de concesión de distribución y los derechos y obligaciones de las empresas distribuidoras.

La ley contempla la "Concesión de Servicio Público de Distribución" para el establecimiento, operación y explotación de las redes de distribución de servicio público. Bajo este concepto, la concesión no es, como tradicionalmente se la concibe, una delegación de una actividad privativa del Estado en una empresa.

Lo que se pretende es facilitar la realización de una actividad que beneficia a un gran número de personas, a través de concederle a una empresa (privada o estatal) el uso de bienes nacionales de uso público o de franjas en propiedades privadas para el tendido de líneas. No se trata entonces de conceder una actividad, sino de conceder espacios para la realización de una actividad de beneficio general.

La concesión define una zona en la cual quedan radicadas las obligaciones y derechos de la empresa. Entre las primeras se cuenta la obligatoriedad de servicio a quien quiera demande suministro en la zona de concesión, y el cumplimiento de normas de calidad de servicio. Entre los derechos está el señalado en cuanto al uso de bienes públicos y terrenos privados, el derecho a una tarifa justa (pero que no renta las ineficiencias), y el derecho a pedirle al usuario aportes para financiar la extensión de las instalaciones de distribución y para la ampliación de capacidad de las instalaciones existentes en generación, transmisión y distribución. Estos aportes deben reembolsarse, y debido a ello no están relacionados con las tarifas.

Los usuarios ubicados fuera de la zona de concesión tienen, de acuerdo a la ley, la posibilidad de conectarse a las instalaciones del concesionario a través de líneas propias o de terceros; en el punto de contacto, el precio está regulado como en el resto de la concesión.

La concesión tiene duración indefinida, pero puede ser caducada si la calidad de servicio se deteriora más allá de límites aceptables. Previo a la caducidad, deben aplicarse amonestaciones y multas.

Libertad y Desarrollo

2.8. SERVICIO PRIVADO

La ley contempla que se pueda efectuar servicio privado de distribución; tal ha sido hasta el presente el caso de las cooperativas de electrificación rural y de pequeñas empresas de distribución. El servicio privado no está regulado ni en precio ni en calidad de servicio.

Cuando en el servicio privado se requiere utilizar bienes de uso público para el tendido de las líneas, se contempla el otorgamiento de permisos.

IV. LA PRIVATIZACION DEL SECTOR

La privatización del sector eléctrico, motivada por un requisito de coherencia con el marco de desarrollo económico social postulado desde fines de 1973, fue conducida con cautela y mucho pragmatismo en cuanto a la velocidad de implementación. De hecho, las primeras privatizaciones no se efectuaron antes de 1980 y sólo concluyeron a principios de 1990. Las acciones en este campo se fueron dando progresivamente, en función de las condicionantes institucionales, políticas y financieras que se fueron produciendo, y a menudo fue necesario modificar estrategias que inicialmente parecían las más viables. De hecho, no todas las empresas eléctricas fueron privatizadas.

Cabe destacar que en los primeros años no existió unanimidad a nivel del Gobierno acerca de las ventajas de privatizar un área que parecía tan estratégica como la electricidad. Ello contribuyó a que el proceso se efectuara en forma lenta; en la opinión de muchos, este sector operaba con eficiencia. Los problemas financieros iniciales se habían ido resolviendo y en algunos círculos del Gobierno surgieron dudas en iniciar este camino; el problema principal, en lo que se refiere a las apreciaciones sobre eficiencia, es obviamente que no debe confundirse la eficiencia del personal de las empresas -en general constituídas por personal capaz e idóneo-, y la eficacia para ejecutar determinadas tareas, con el nivel de eficiencia a nivel macro bajo el cual puede operar una empresa estatal sometida a presiones, obligaciones y distorsiones que, en definitiva, perturban su gestión.

Se tenía también clara conciencia de que la incorporación de capital privado al sector no iba a estar exenta de problemas; no se trataba ya de regularizar la propiedad de empresas estatizadas en el Gobierno anterior, sino de un cambio de enfoque global en una política de desarrollo que parecía indiscutible hasta entonces, y que se generarían oposiciones iniciales de todos lados:

- De elementos del propio gobierno, pues se perdía la capacidad de manejo político de ellas como centros de poder.
- De los trabajadores de las empresas, que percibían una amenaza a su estabilidad laboral y a las denominadas conquistas sociales, que a menudo los colocaban en situación de privilegio respecto de los trabajadores del país.
- De parte de grupos de profesionales y ejecutivos de la empresa, que de alguna forma tienen una capacidad de control importante de la gestión de la empresa, gracias a directorios estatales débiles y rotativos.
- De parte de algunos miembros de las Fuerzas Armadas, que le daban a este sector una connotación estratégica muy especial.

Libertad y Desarrollo

- De parte de la oposición política, imbuída mayoritariamente de una cultura estatista, e incluso de algunas agrupaciones políticas adictas al gobierno, pero temerosas de dar un paso de esta naturaleza.
- De parte de algunos gremios empresariales que veían en la empresa eléctrica estatal un vehículo para obtener subsidios vía precios.

Resultaba evidente en todo caso que la privatización tenía como requisito, fuera de una definición clara de las reglas del juego, la existencia de un mercado de capitales importante y fuerte, cuyo desarrollo estaría muy ligado con la participación de inversionistas institucionales derivados de la reforma previsional; en efecto, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) que gestionan los fondos de capitalización individual de los trabajadores del país iban a convertirse en uno de los inversionistas más importantes. Ellos, junto con otros inversionistas institucionales tales como compañías de seguro y trabajadores de las empresas eléctricas, y con inversionistas extranjeros, operando a través de mecanismos de conversión de deuda externa, pasarían a convertirse en actores claves de la privatización.

Se definieron así dos vías para la privatización: licitación de empresas completas a inversionistas individuales y venta de paquetes accionarios a inversionistas institucionales, así como ventas masivas de pequeños paquetes accionarios a personas a través del denominado "capitalismo popular".

Como se indicó anteriormente, la privatización exigía previamente el establecimiento de reglas del juego -regulaciones, régimen de obligaciones y derechos, tarifas, salvaguardia del régimen de propiedad- transparentes y bien fundadas en lo técnico y económico.

El otro requisito evidente era la transparencia en el proceso de ventas de acciones; salvo en los casos en que se negoció directamente el valor de las acciones con trabajadores de las propias empresas para su traspaso, (normalmente a un valor ligado a su valor bursátil), la venta de acciones o de empresas eléctricas se hizo mediante licitación pública o bien a través del remate de paquetes accionarios en la bolsa de comercio.

Al iniciarse un proceso de privatización, el argumento más usado para oponerse a él -fuera de aquellos de carácter ideológico- es aquel que se refiere al valor de los bienes que se venden. Se plantean así argumentos como los siguientes:

a. El Estado está vendiendo bienes por debajo del valor registrado en la contabilidad, vale decir el valor de libros. El Gobierno estaría entonces "regalando" a unos pocos un patrimonio nacional. Es evidente el error de este argumento: los activos valen el valor presente de los flujos de caja que pueden generar, los que no tienen relación alguna con los valores de libro.

b. El valor de venta de las obras es inferior al costo al cual el mismo

Libertad y Desarrollo

Estado está construyendo instalaciones del mismo tipo; en consecuencia, se estaría regalando patrimonio nacional a los privados. Nuevamente hay aquí un error conceptual, de la misma naturaleza del señalado anteriormente: así, por ejemplo, si las tarifas se fijaran por debajo de los costos, el flujo futuro de ingresos -y por consiguiente el valor económico de las instalaciones- puede resultar obviamente muy inferior al costo de instalación de aquellas similares que se están ejecutando. Este ejemplo deja de manifiesto la conveniencia de establecer un sistema racional de precios antes de privatizar.

c. Se argumenta, en fin, que si los privados quieren participar en el negocio eléctrico deben estar dispuestos a invertir en las mismas condiciones que lo hace el Estado, es decir, obteniendo una baja rentabilidad, por ser la electricidad un servicio público. El error conceptual sigue siendo el mismo: la tasa de descuento - ligada al costo del dinero- es un precio de la economía, como cualquier otro; el Estado no puede pretender imponerle un valor por debajo de lo que el mercado -la masa de productores y consumidores- le asigna a este parámetro. Toda inconsistencia se refleja necesariamente en un aparente castigo del precio que los adquirentes están dispuestos a pagar respecto de los cálculos que el Estado hace.

Es evidente, sin embargo, que el Estado, al privatizar, no puede aceptar cualquier tasa de descuento; la determinación de este parámetro, que tiende a ir bajando a medida que la confianza pública en el sistema se consolida, es sin duda alguna un elemento delicado en todo proceso de privatización. Las señales de confianza que el Estado emita, y la solidez y racionalidad de las regulaciones son, entonces, una pieza clave en el éxito de una privatización.

Las primeras privatizaciones consistieron en la licitación pública de dos distribuidores filiales de ENDESA, SAESA y FRONTEL, en 1980. Ambas empresas fueron adquiridas por el grupo empresarial COPEC.

Entre 1980 y 1983 el avance fue prácticamente nulo debido a una cierta oposición de CORFO por privatizar en gran escala sus filiales ENDESA y CHILECTRA. Se avanzó, sin embargo, en la formación de empresas distribuidoras regionales a partir de ENDESA y en la filialización de CHILECTRA.

Para lograr avances progresivos en la privatización, la CNE dispuso que los aportes financieros reembolsables que las empresas podían pedir a sus nuevos clientes debían ser devueltos en acciones de la propia empresa. Se logró así que las acciones de estas empresas comenzaron a ser conocidas por el público a través de sus transacciones en la bolsa y se logró privatizar de este modo alrededor de 8 a10% de las 2 distribuidoras de CHILECTRA.

Libertad y Desarrollo

Entre 1983 y 1987, se licitaron públicamente 3 centrales hidroeléctricas de pequeño tamaño propiedad de CHILECTRA-GENERACION (alrededor de 20 MW en total) y las centrales hidroeléctricas PILMAIQUEN (35 MW) y Pullinque (49 MW), de propiedad de ENDESA, que se habían constituído como sociedades anónimas filiales.

En estas últimas licitaciones participó un gran número de oferentes, adjudicándose la primera de ellas el Banker Trust, quien presentó la mejor oferta sobre un total de 5 interesados (21 millones de US$ aproximadamente), y la segunda al grupo empresarial Fernández asociado a Cooperativas de Electrificación Rural, quien también presentó la mejor oferta (31 millones de US$). Conviene destacar que la privatización de estas centrales se efectuó con opción de contrato de compra temporal de la energía producida, por parte de las propias empresas vendedoras. El contrato de compra de la energía se basaba en los costos marginales del sistema, con descuentos del orden de 10% por concepto de uso de líneas de transmisión y de cargos por regulación de frecuencias.

La privatización se aceleró a partir de entonces con la venta total de CHILECTRA METROPOLITANA, CHILECTRA V REGION y CHILECTRA GENERACION. Los trabajadores de las propias empresas eléctricas tuvieron significativa participación en la compra de acciones a través del anticipo de sus fondos de retiro; importantes compradores fueron las AFP y los Bancos, estos últimos usando en algunos casos los mecanismos de conversión de deuda externa.

La privatización de ENDESA requirió solucionar previamente los problemas financieros derivados del endeudamiento importante de esta empresa. Es conveniente señalar que al producirse la devaluación, y para evitar una pérdida inmediata excesiva en las empresas endeudadas en dólares, se mantuvo por un tiempo el denominado "dólar preferencial" cuyo valor era intermedio entre el precio de la divisa antes y después de la devaluación. Al cabo de algún tiempo, el dólar preferencial alcanzaría el nuevo valor de la divisa.

En 1985, una vez que se eliminó el dólar preferencial, la ENDESA quedó con una pérdida del orden de 360 millones de dólares. Esta deuda fue absorbida mediante una reducción del capital de la empresa, lo cual posibilitó que ésta pudiera seguir repartiendo utilidades.

Con la absorción patrimonial de esta pérdida la posición financiera de la empresa -no así la operacional- se debilitó progresivamente, al punto de que a fines de 1985, su relación deuda/capital llegó a 2,3.

El Gobierno tomó entonces la decisión de realizar simultáneamente dos operaciones: por una parte se estructuró la central Colbún-Machicura, perteneciente anteriormente a ENDESA, como una filial CORFO denominada

Libertad y Desarrollo

COLBUN S.A. La relación deuda/capital de esta empresa quedó cercana a 1,5. Por otra parte, se capitalizaron 500 millones de dólares de deuda de la ENDESA, lo cual dejó a la empresa con una relación deuda/capital sana, inferior a 1,0.

Debe hacerse notar que desde el punto de vista del Estado, vale decir CORFO más ENDESA, la capitalización no produjo ningún cambio, por cuanto la deuda de la ENDESA era, en términos consolidados, deuda de CORFO. Era evidente, sin embargo, que la mejor condición de endeudamiento de ENDESA iba a permitir su privatización en mejores condiciones que en la situación anterior. Desde el punto de vista de poder obtener un mejor precio de venta de la ENDESA, esta capitalización fue sin duda importante, por cuanto el riesgo de invertir en una empresa saneada financieramente es menor.

La privatización de ENDESA se llevó a cabo a través de la venta de paquetes accionarios a AFP, trabajadores de la propia empresa, y por sobre todo, a través del llamado "capitalismo popular", consistente en la venta masiva al grueso público de acciones, por un monto máximo de éstas, a precios en torno al valor de bolsa, con algún descuento, y con condiciones crediticias relativamente favorables que permitieron culminar el proceso en un período de tiempo mucho más corto que el esperado.

Libertad y Desarrollo

V. RESULTADOS DE LA NUEVA POLITICA

1. ASPECTOS GENERALES

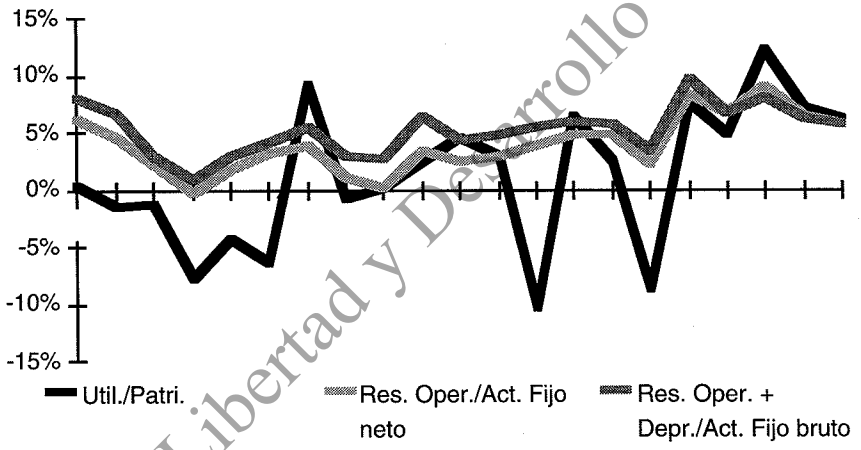
Los cambios de política en el sector eléctrico y su privatización son procesos demasiado recientes como para efectuar un balance cuantitativo de sus resultados.

Ello es tanto más difícil cuanto que la privatización fue consecutiva a un proceso de reestructuración completa del sector eléctrico. ¿Qué parte de los resultados actuales son atribuibles exclusivamente a la reestructuración, aún en un ambiente estatal, y cuánto a la privatización? No resulta fácil responder a estas interrogantes. Es, sin embargo, posible, desde un punto de vista cualitativo, sacar algunas conclusiones acerca del proceso completo llevado a cabo en Chile. Se analizará brevemente el comportamiento del sector en cuanto a su situación financiera, el nivel de eficiencia operativa, y el nivel de estabilidad de las reglas del juego en la actualidad. Finalmente, se hará un breve análisis de los desafíos que se le plantean al sector.

2. SITUACION FINANCIERA DE LAS EMPRESAS ELECTRICAS

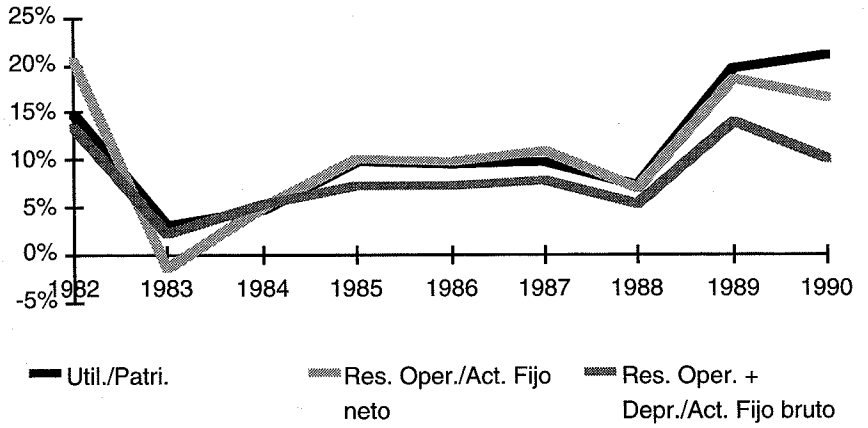
Un primer elemento de juicio respecto de los resultados de la política eléctrica llevada a cabo, es la comparación con la situación de crisis en que se debate actualmente la mayor parte de las empresas eléctricas latinoamericanas, así como de otros países en vías de desarrollo. El sector eléctrico chileno se encuentra en este sentido en muy buen pie y presenta una situación financiera sana, sin perjuicio de algunos problemas puntuales, que se hace necesario vigilar y a los cuales se hará referencia más adelante.

Gráfico N°4
ENDESA



Libertad y Desarrollo

Gráfico N°5
CHILMETRO



Los gráficos muestran la evolución de algunos indicadores de empresas eléctricas importantes, particularmente los siguientes:

- Utilidades -operacionales y no operacionales- de balance, referidas al patrimonio contable.

- Rentabilidades definidas como utilidad operacional sobre activo fijo neto (activo fijo bruto depreciado).

- Rentabilidad definida como los resultados operacionales más la depreciación del ejercicio dividida por el activo fijo bruto. Este último indicador se asemeja a la noción de tasa interna de retorno sobre las inversiones efectuadas, en la medida que el activo fijo bruto no esté muy distorsionado respecto del valor a nuevo de las instalaciones.

Se aprecian oscilaciones importantes de las rentabilidades contables, motivadas básicamente por fenómenos exógenos al sector, tales como por ejemplo, las devaluaciones del peso, que acarrean pérdidas no operacionales significativas hacia 1982 y 1985, sobre todo en las empresas generadoras, que tienen niveles de endeudamiento significativos en moneda extrajera.

Las rentabilidades actuales de algunas de las principales empresas de generación y distribución se indican con mayor detalle a continuación. Se incluyen los mismos indicadores de rentabilidad señalados anteriormente.

En los cuadros que se presentan a continuación, cabe observar que ENERSIS es un holding no sólo de empresas distribuidoras, sino también con propiedad accionaria en ENDESA (alrededor de 12%) y con filiales en el área inmobiliaria y de servicios; por consiguiente, sus resultados no corresponden exclusivamente a su actividad de distribución, aún cuando ésta representa su giro operacional más importante.

Puede apreciarse que las rentabilidades operacionales de las empresas distribuidoras resultan superiores a las de las generadoras, cuando se las refiere al activo fijo neto. Ello deriva de que las depreciaciones contables acumuladas en las distribuidoras, respecto del activo bruto, son proporcionalmente mucho mayores que en las generadoras. Se trata de un efecto principalmente contable, más que de naturaleza económica.

Debe destacarse que las rentabilidades de las dos empresas generadoras en 1991 mejorarán respecto de las de 1989 y 1990; en efecto, esos dos años fueron de sequía extrema en Chile, lo que deterioró sus resultados; por otra parte, en el caso de ENDESA se puso en servicio en diciembre de 1990 la central hidroeléctrica Canutillar (145 MW), cuya generación tendrá efecto en los resultados de 1991, en circunstancia que las inversiones fueron activadas en 1990. Otro tanto tanto ocurre con la puesta en servicio en 1991 de la central Pehuenche (500 MW), perteneciente a una filial de ENDESA. Lo mismo sucede con CHILGENER que ha puesto en servicio una central hidroeléctrica (Alfalfal,160 MW) en el segundo semestre de 1991.

Liberado y Declarado

En todo caso, se puede constatar que efectivamente las distribuidoras presentan una mayor tasa interna de retorno -medida como resultado operacional+depreciación/activo fijo bruto-, pero interesa destacar que en los proyectos recientes y en desarrollo la TIR de generación es del mismo orden que en distribución (8-18%).

Cuadro N°2
INDICADORES FINANCIEROS
(MM US$ DE CADA AÑO) 2 EMPRESAS GENERADORAS

EMPRESA	RUBRO	1988	1989	1990
ENDESA	Resultado operacional	155,75	114,63	121,14
	Utilidad	178,52	105,94	103,99
	Depreciación	56,38	56,14	65,12
Potencia	Activo neto	1.706,55	1.771,85	2.110,39
instalada	Activo bruto	2.629,22	2.753,05	3.290,60
1990	Patrimonio	1.445,77	1.458,17	1.697,89
2050 MW	Deuda LP	686,94	724,94	824,35
	Pasiv. LP/patrim.	47,5%	49,7%	48,6%
	Util/patrim.	12,3%	7,3%	6,1%
	Res.oper./act.fijo neto	9,1%	6,5%	5,7%
	Res.oper.+depr./act bruto	8,1%	6,2%	5,7%
CHILGENER				
	Resultado operacional	23,07	23,66	39,66
	Utilidad	22,13	24,73	32,55
	Depreciación	10,32	10,60	12,57
Potencia	Activo neto	305,41	402,83	556,33
instalada	Activo bruto	543,07	652,55	853,59
1990	Patrimonio	296,44	309,53	364,73
570 MW	Deuda LP	58,86	145,74	222,19
	Pasiv. LP/patrim.	19,9%	47,1%	60,9%
	Util/patrim.	7,5%	8,0%	8,9%
	Res.oper./act.fijo neto	7,6%	5,9%	7,1%
	Res.oper.+depr./act bruto	6,1%	5,2%	6,1%

Libertad y Desarrollo

Cuadro Nº3
INDICADORES FINANCIEROS
(MM US$ DE CADA AÑO) 2 EMPRESAS DISTRIBUIDORAS

EMPRESA	RUBRO	1989	1990
CHILQUINTA	Resultado operacional	8,89	9,88
	Utilidad	9,58	11,11
280.000	Depreciación	2,49	2,65
clientes	Activo neto	43,78	51,85
	Activo bruto	108,42	127,82
	Patrimonio	52,11	60,32
	Deuda LP	1,74	2,03
	Pasiv. LP/patrim.	3,3%	3,4%
	Util/patrim.	18,4%	18,4%
	Res.oper./act.fijo neto	20,3%	19,1%
	Res.oper.+depr./act bruto	10,5%	9,8%
ENERSIS	Resultado operacional	46,26	52,89
	Utilidad	53,30	93,81
	Depreciación	11,27	15,84
1.100.000	Activo neto	230,70	272,83
clientes	Activo bruto	458,78	549,00
	Patrimonio	245,25	316,22
	Deuda LP	28,69	70,47
	Pasiv. LP/patrim.	11,7%	22,3%
	Util/patrim.	21,7%	29,7%
	Res.oper./act.fijo neto	20,1%	9,4%
	Res.oper.+depr./act bruto	12,5%	12,5%

Libertad y Desarrollo

3. EFICIENCIA

Un segundo elemento a destacar es la eficiencia global del sistema, que se refleja en aspectos tales como los siguientes:

- Tarifas bajas a nivel mundial, cuando se las compara con países en los que esta industria opera con normalidad. Incluso a nivel latinoamericano, continente caracterizado por un alto grado de subsidio a diversas categorías

de consumidores, las tarifas chilenas pueden ser calificadas como medias. Los cuadros siguientes comparan tarifas típicas de suministro residencial e industrial, en las zonas norte (generación termoeléctrica a carbón y petróleo), centro (generación hidroeléctrica) y sur (generación térmica a gas natural) de Chile, con la de diversos países.

Cuadro N°4
PRECIO MEDIO RESIDENCIAL
(US$/KWh)

País	Residencial 100 KWh
Alemania Federal	20,63
Bélgica	19,60
Japón	19,17
España	15,66
Austria	14,63
Norte de Chile (Emelari)	14,39
Francia	14,38
Reino Unido	14,04
Argentina	13,99
Suiza	12,82
Países Bajos	12,46
Portugal	12,40
Canadá	11,93
Centro de Chile (Chilectra Metropolitana)	10,89
Italia	10,25
Grecia	9,37
Sur de Chile (Edelmag)	9,16
Suecia	8,72
Brasil	8,60
Marruecos	6,71
Uruguay	6,53
Bolivia	4,97
Paraguay	4,34
Costa Rica	4,24
México	4,08
Colombia	2,62
Ecuador	1,95
Venezuela	1,62
Perú	0,51

Libertad y Desarrollo

Obs.: *- Con Impuesto* *-Actualizadas a 06/90*
Fuentes:-Unión Internacional de Productores y Distribuidores de Energía Eléctrica (UNIDEPE)
Chilectra Metropolitana (Fecha encuesta 01/89)
-Sistema de Información Económico Energético de la Organización Latinoamericana de Energía (SIEE-OLADE) (Fecha encuesta 06/90)

País (excluída Latinoamérica)	Industrial Pot: 500 KW FC:45,7 %
Japón	9,70
Alemania Federal	9,19
Marruecos	8,85
Italia	7,97
España	7,89
Austria	7,19
Portugal	6,62
Reino Unido	6,51
Bélgica	6,43
Norte de Chile (Emelari)	**6,27**
Grecia	5,95
Francia	5,49
Suiza	5,35
Países Bajos	5,02
Suecia	4,30
Centro de Chile (Chilectra Metropolitana)	**4,09**
Canadá	3,84
Sur de Chile (Edelmag)	**2,99**

PRECIO MEDIO INDUSTRIAL
(ÇUS$/KWH)

País (sólo Latinoamérica)	Industrial FC:OLADE
Argentina	14,47
México	7,30
Costa Rica	6,56
Chile	6,56
Perú	6,37
Uruguay	6,07
Portugal	5,61
Brasil	5,52
Colombia	5,19
Ecuador	3,59
Paraguay	3,42
Venezuela	2,87

Libertad y Desarrollo

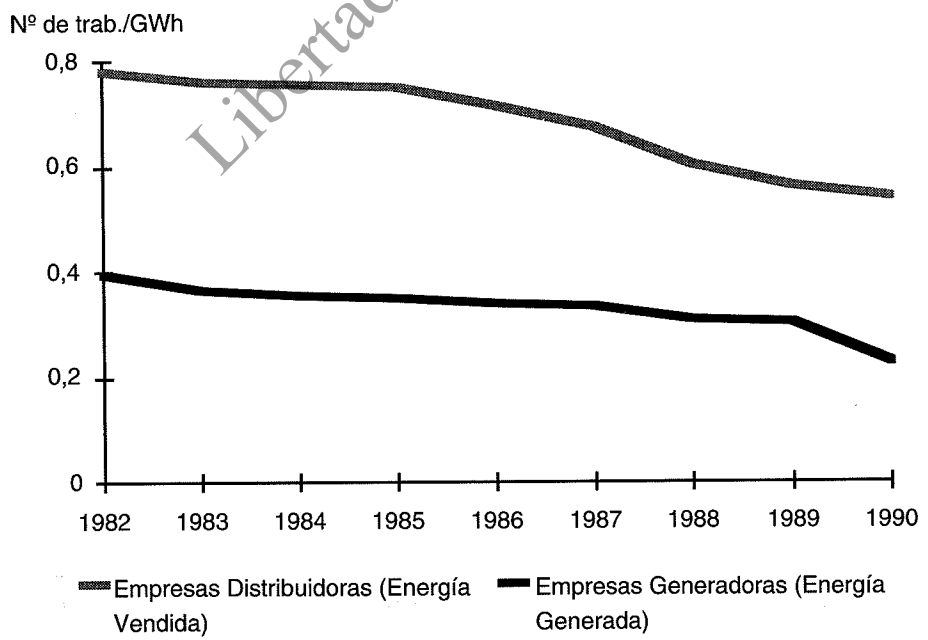
Las cifras anteriores muestran que la situación financiera sana de las empresas eléctricas chilenas no deriva de tarifas altas, sino más bien de una gestión racional.

- Uso eficiente y racional de la energía: el sistema de precios, no sólo en materia de electricidad, sino en general en todo el sector energía, y en especial en los combustibles líquidos, ha incentivado una correcta asignación de los productos energéticos; la intensidad de uso de electricidad, ascendiente a 1374 kWh/habitante en 1989, es relativamente alta, pero su utilización se efectúa donde ello es económicamente conveniente. Así, por ejemplo, el problema del uso ineficiente de electricidad en calefacción, calentamiento de agua y sobre todo en cocina, no se plantea en Chile, ya que existen energéticos mas económicos para este propósito, y las señales de precios son las correctas. Cabe señalar que el uso de electricidad en calentamiento de agua y cocina, debido a las distorsiones de precios respecto de energéticos alternativos, constituye un importante problema en algunos países latinoamericanos.

- Algunos indicadores, tales como la evolución del número de trabajadores por energía vendida, muestran un aumento sostenido de la productividad de las empresas eléctricas. El gráfico siguiente ilustra esta evolución:

Gráfico Nº6
Nº DE TRABAJADORES POR ENERGIA
VENDIDA O GENERADA

Libertad y Desarrollo



- Como motor de eficiencia en las empresas generadoras se encuentra la competencia que se ha desarrollado a nivel generación. Esta competencia se ha reflejado últimamente en la aplicación cada vez más frecuente de la modalidad de llamado a licitación por suministro eléctrico que efectúan los grandes clientes industriales y mineros.

- En lo que se refiere a calidad de servicio y sensibilidad a la imagen pública, se han logrado avances importantes; la ley dispone la realización de encuestas periódicas a los clientes, lo que permite a las propias empresas y a las autoridades reguladoras evaluar la calidad de servicio y los esfuerzos relativos efectuados por las concesionarias; se han mejorado y modernizado los sistemas de atención a público y de facturación; así por ejemplo, algunas compañías como CHILECTRA METROPOLITANA efectúan instalaciones dentro de las 24 horas de solicitado el empalme, para consumos pequeños que no requieren ampliación de la red, y de 1 semana como máximo.

La cobertura de servicio en Chile es elevada para los estándares latinoamericanos, alcanzando en 1987 (encuesta de caracterización socio-económica de sectores de bajos ingresos-CASEN-) a los siguientes valores:

Sector urbano	97,9%
Sector rural	62,0%
Total país	91,4%

Fuente: El Sector Energía en Chile. CNE, 1989

Libertad y Desarrollo

Se estima que estas cifras han mejorado aún más desde entonces; así por ejemplo, en 1991, la cobertura medida en el área del Gran Santiago alcanza en la actualidad al 100% de las viviendas.

Conviene destacar, por otra parte, que varias empresas han ofrecido nuevos productos: tal es el caso de tarifas horarias derivadas de las fijadas por la autoridad pero con algunas variantes que llevan a que la empresa eléctrica instale y financie por sí misma el cableado interior y los sistemas de control y medida correspondientes.

-El control de pago de facturas y de uso ilegal de electricidad, crítico en muchos países latinoamericanos, ha logrado soluciones originales y resultados muy importantes en el caso de CHILECTRA METROPOLITANA, principal empresa chilena afectada por este fenómeno, CHILECTRA V REGION y EDELNOR. CHILECTRA METROPOLITANA logró reducciones de pérdidas totales -incluida la transmisión- desde 21% hasta aproximadamente 13% en la actualidad, valor este último que puede considerarse mucho más próximo a la normalidad (11-12%). En el caso de

CHILECTRA V REGION las pérdidas fueron reducidas desde 12% en 1988 a 8% en 1991.

El control de pérdida fue el resultado mancomunado de los esfuerzos de las propias empresas y del Estado. Es así como las empresas diseñaron e instalaron líneas de distribución protegidas (conductores trenzados, distribución en alta tensión y acometida con conductor concéntrico), y normalizaron empalmes y medidores. Por su parte, el Estado colaboró financiando condonación de intereses por deuda y aplicación de planes de facilidades de pago. El esfuerzo de reducción de pérdidas se inició estando las empresas bajo tutela estatal, y por consiguiente no cabe atribuirle a la privatización todos los méritos de los resultados obtenidos. Es obvio, en todo caso, que la solución del problema de las pérdidas y de los incobrables es mucho más efectiva en el marco de empresas privadas que de empresas estatales.

4. ESTABILIDAD DE LAS REGLAS DEL JUEGO

Un tercer elemento a destacar en la política eléctrica chilena es la estabilidad en las reglas del juego, la que parece asegurada en sus elementos básicos no sólo por la voluntad política manifestada por las nuevas autoridades de gobierno, sino también por la importante presencia de inversionistas institucionales en la propiedad accionaria de las empresas. Los gráficos siguientes muestran para algunas de ellas la participación accionaria a diciembre de 1990.

Libertad y Desarrollo

Gráfico N°7
DISTRIBUCION DE ACCIONES DE ENERSIS
(Diciembre 1990)

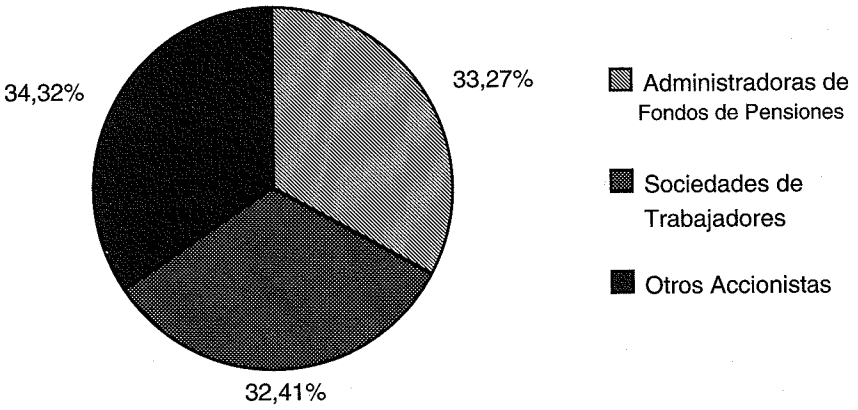
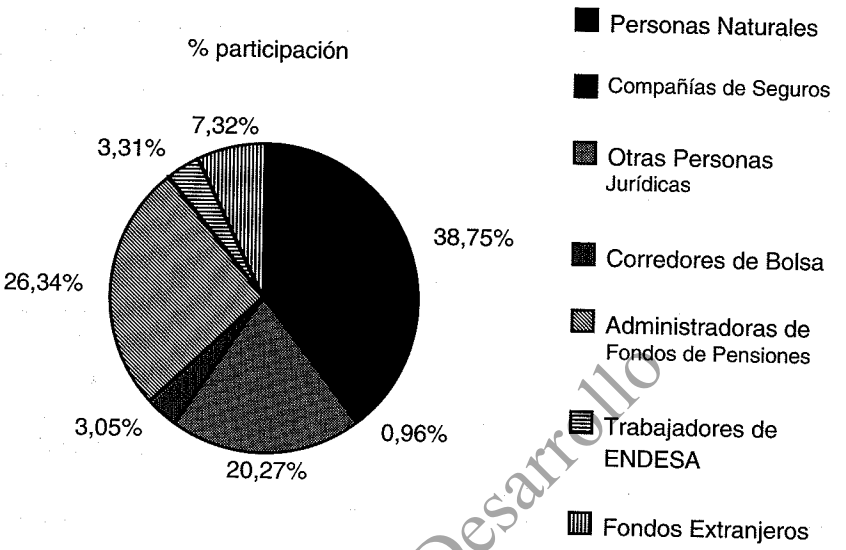


Gráfico N°8
DISTRIBUCION DE ACCIONES DE ENDESA
(Diciembre 1990)



Es evidente, sin embargo, que la estabilidad de las reglas del juego dependerá del comportamiento del sector, y de la forma en que las empresas eléctricas, fundamentalmente las privadas, asuman sus responsabilidades.

Libertad y Desarrollo

VI. DESAFIOS QUE SE PLANTEAN AL SECTOR EN LA ACTUALIDAD

1. ASPECTOS GENERALES

A pesar de que la política eléctrica implantada en Chile muestra éxitos significativos, se plantean desafíos que será necesario sortear, tanto por parte del sector privado como por el Estado. ¿Se desarrollará la generación privada con la velocidad necesaria para cubrir los incrementos de demanda? ¿Tendrá el sistema de precios de generación el nivel suficiente para motivar la inversión en este campo? ¿Mantendrá a largo plazo el poder político la racionalidad de las reglas del juego que permita la permanencia y desarrollo de la participación privada en esta área? ¿Serán capaces las empresas eléctricas de aceptar e interpretar adecuadamente las regulaciones vigentes, evitando crear conflictos internos que lleven a revisiones del enfoque global del problema?

2. EL DESARROLLO DE LAS INVERSIONES DE LAS EMPRESAS PRIVADAS

Algunas de las interrogantes planteadas sobre este tema ya están teniendo sus propias respuestas. El proyecto hidroeléctrico Alfalfal, de 160 MW, que fue afectado en su primer año de construcción por un aluvión, fue reevaluado por CHILGENER, ya privatizada en su mayor parte, y se tomó la decisión de continuar su construcción; su puesta en servicio se efectuaba a la fecha de redacción de este documento. Cabe señalar que una parte importante del crédito BID para su construcción fue sustituido por emisión de bonos en el mercado nacional, reduciéndose así el riesgo cambiario.

En 1989, ENDESA y CHILGENER, ya privatizadas, instalaron 100 MW en turbinas a gas para paliar los efectos de una intensa sequía, y recientemente una subsidiaria de ENDESA inició la construcción de la central hidroeléctrica Curillinque, de 85 MW. La empresa privada Hidroeléctrica Guardia Vieja acaba de iniciar las obras para una central de 46 MW; por otra parte, un consorcio de cuatro empresas está terminando los estudios de factibilidad de una central térmica a carbón de 125 MW, para ser puesta en servicio en 1995 o 1996 y ENDESA está conformando el financiamiento para la central hidroeléctrica Pangue, de 450 MW, para su terminación en 1996 o 1997.

Las decisiones de ejecución de la central térmica y de Pangue, debido a su tamaño y plazo de construcción, son claves en términos de ver la voluntad del sector privado de asumir la responsabilidad que le cabe en el desarrollo eléctrico del país; ambos proyectos tienen rentabilidades razonables y hay optimismo en cuanto a su ejecución en las fechas previstas. El Estado deberá, en todo caso velar por el bien común y, si en el caso extremo, un eventual aplazamiento de estos proyectos comprometiera la seguridad de servicio en el sistema, deberá jugar su rol subsidiario, ya sea licitando los derechos de agua correspondientes para que las obras sean ejecutadas por otras entidades, o bien participando directamente en su ejecución.

Conviene enfatizar que la legislación no impone obligatoriedad de servicio en generación, y que los precios a ese nivel están prácticamente libres; de este modo, las centrales se ejecutarán en la medida que los precios determinados competitivamente, permitan obtener una rentabilidad adecuada. El que las tasas de rentabilidad sean suficientemente atractivas para el sector privado depende obviamente de las alternativas de inversión y de los riesgos propios del negocio eléctrico. La percepción pública de riesgo ha disminuido ciertamente, lo que se refleja en la importante alza del valor de las acciones de las empresas eléctricas, algunas de las cuales se indican a continuación.

Libertad y Desarrollo

Cuadro N°5
RELACION VALOR DE BOLSA/VALOR DE LIBRO
DE ALGUNAS EMPRESAS ELECTRICAS
Valores a Diciembre de cada año

	1987	1988	1989	1990	jul1991
1- Generadoras					
ENDESA	0,40	0,30	0,37	0,45	1,16
CHILGENER	0,21	0,20	0,32	0,37	0,80
2- Distribuidoras					
CHILQUINTA	0,50	0,55	0,78	2,05	3,47
CHILECTRA M.	0,53	0,54	0,89	1,39	3,19

Este fenómeno se ha venido dando en Chile no sólo en las empresas eléctricas, sino también en el mercado bursátil en general, como consecuencia del grado de confianza que se ha ido generando en el sistema económico, y en la internacionalización de nuestra economía, que ha atraído a inversionistas extranjeros tales como los fondos de inversión extranjeros. Es así como la razón precio bolsa-utilidad de las acciones de empresas eléctricas, que era del orden de 3 hace sólo 2 años, ha pasado a valores del orden de 12 -15 en la actualidad. El cuadro siguiente muestra este efecto.

Libertad y Desarrollo

Cuadro N°6
RELACION PRECIO BOLSA/UTILIDAD

	1988	1989	1990	Jul1991
ENDESA	2,5	5,3	7,1	15,8
CHILGENER	2,7	4,0	4,2	8,9
CHILQUINTA	4,5	4,2	11,1	15,5
CHILECTRA MET.	7,6	4,6	6,7	13,1

En cuanto a las tasas alternativas de inversión, la "tasa libre de riesgo" en Chile es de aproximadamente 5%. Para las AFP, que tienen inversiones acumuladas del orden de 8.000 millones de dólares; se estima que tasas del orden de 10% son suficientemente atractivas a largo plazo, y ya se ha destacado que los nuevos proyectos de generación tienen tasas de retorno superiores. Pero es

cierto que las decisiones de las AFP son soberanas y, en tanto cumplan con la diversificación reglamentaria, no se pretende forzarlas a invertir en un área particular. Parece en todo caso conveniente modificar las regulaciones actuales, de modo que las AFP puedan participar en la compra de acciones de proyectos de generación en su etapa de iniciación, y no como en la actualidad, esperando 3 años de operación de la central. Las empresas, a su vez, deben utilizar más extensamente mecanismos de financiación diferentes de los tradicionales, tales como emisión de acciones o bonos convertibles en acciones.

3. LOS CONFLICTOS ENTRE EMPRESAS

La creación de condiciones de competencia entre empresas generadoras, y su gestión como empresas privadas en defensa de los intereses de sus accionistas, ha llevado a veces a conflictos derivados de diferentes interpretaciones de las regulaciones vigentes. La correcta interpretación de las disposiciones legales y la jurisprudencia que se genere será entonces la clave para resolver estos problemas.

En otros casos, las regulaciones han sido suficientemente precisas en cuanto al marco y al fondo, pero interpretaciones fuera de su espíritu han planteado serios conflictos que, de no lograr solución por parte de las propias empresas, pueden llevar a sobreregulaciones y revisiones de la legislación, con la consiguiente inestabilidad en las reglas del juego.

El papel de las empresas es entonces muy importante en cuanto a no rigidizar estos problemas y explorar soluciones en el marco del espíritu de las regulaciones vigentes. De lo expresado más arriba se desprende la imperiosa necesidad de no privatizar una actividad tan compleja como la generación de electricidad, sin antes haber establecido claramente las reglas del juego, y haberlas puesto a prueba por algún tiempo. La estrategia seguida en Chile respetó este principio; no cabe duda que la madurez de los protagonistas del sector permitirá ir resolviendo aquellos conflictos que se generen por pequeñas imprecisiones legales, siempre susceptibles de ser corregidas.

Libertad y Desarrollo

Bibliografía :El autor ha utilizado para la preparación del presente artículo algunos elementos de las siguientes publicaciones, preparadas por él mismo:

-El Sector Energía en Chile, CNE, 1990. Coautor.
-La Desconcentración del Sector Eléctrico en Chile, el Punto de Vista del Gobierno que lo Llevó a Cabo, Informe al Banco Mundial, 1990, autor.
-La Política Eléctrica Chilena a Partir de Mediados de la Década del 70, Informe al Banco Mundial,1991, autor.

SECTOR TELECOMUNICACIONES

RENATO AGURTO C.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

I. INTRODUCCION

Este capítulo está orientado, fundamentalmente, a describir las acciones adoptadas en la década de los 80, tendientes a lograr una privatización exitosa del sector telecomunicaciones y la influencia que en este proceso tuvo la estructuración de un marco regulatorio adecuado para el sector.

Se dará énfasis al área de las telecomunicaciones de servicio público, constituidas por el servicio telefónico local fijo y los servicios de telecomunicaciones de larga distancia nacional e internacional, por formar ellos la red básica de telecomunicaciones del país.

En la primera parte del capítulo se efectúa una breve reseña histórica del desarrollo físico, institucional y legal del sector. Se destaca aquí que, como todo servicio con características generales de monopolio natural, su desarrollo ha estado influenciado por el tipo de regulaciones aplicadas. Esta sección concluye con una síntesis de los principales problemas que enfrentaba el sector a mediados de la década de los 80.

En seguida se describen las acciones adoptadas en materia de adecuación del marco regulatorio, con énfasis en aquellas que se estimó permitirían incrementar la eficiencia económica en el desarrollo del sector.

Luego se tratan las principales acciones específicas desarrolladas para privatizar totalmente el sector hacia fines de los 80.

Finalmente, se describen la situación actual del sector y sus perspectivas, y se analizan algunos problemas que se encuentran actualmente en discusión.

Libertad y Desarrollo

II. RESEÑA DEL DESARROLLO DEL SECTOR

1. SINTESIS DEL DESARROLLO FISICO E INSTITUCIONAL

a. Evolución de las empresas del sector

La evolución de la telefonía en Chile fue similar a la ocurrida en el resto del mundo; esto es, nacimiento, a partir de 1880, de diversas empresas locales y consolidación posterior, a partir de 1930, de una gran empresa liderada por capitales extranjeros la Compañía de Teléfonos de Chile, CTC, propiedad de la empresa norteamericana International Telephone and Telegraph (ITT), en el caso chileno. A vía de ejemplo, en el resto del mundo

pueden mencionarse como empresas líderes la American Telephone and Telegraph (ATT) en Estados Unidos, la Siemens en Alemania, la Ericsson en Suecia, Argentina, México, Chile, etc.,y la ITT en España, Brasil, Argentina, Perú, Cuba, México, etc., aparte de Chile.

Como veremos al describir la legislación, a partir de 1930, Chile, entregó a una empresa extranjera con experiencia y recursos el desarrollo de un sector intensivo en uso de capital y en permanente cambio tecnológico, como es el de las telecomunicaciones. La Compañía de Teléfonos de Chile llega a cubrir a través de la compra y fusión de empresas locales cerca del 95% del servicio telefónico chileno.Cabe señalar que la expansión de la CTC para cumplir los objetivos establecidos en su ley de creación se efectúa en un ambiente de creciente intervención del Estado en la economía del país el cual fue desincentivando progresivamente su desaarrollo, provocando un agudo déficit telefónico. Este proceso termina con la intervención de la empresa por el Estado en 1971.

Se exceptúan del servicio de la CTC la zona de la actual Décima Región, en la cual continuó operando la Compañía Nacional de Teléfonos de Valdivia, creada en 1894, y que se ha mantenido en manos privadas, -salvo un breve período de intervención estatal entre 1971 y 1982-, y la Región de Aysén, atendida por la Compañía de Teléfonos de Coyhaique, empresa inicialmente municipal que fue privatizada en 1982.

Este ambiente de intervención creciente del Estado en el desarrollo de las telecomunicaciones en Chile tiene uno de sus hitos principales a comienzos de la década de los 60 con la creación de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) a la que se le encarga el desarrollo exclusivo de las comunicaciones de larga distancia nacional e internacional.

Terminado de consolidarse el control por el Estado de las telecomunicaciones del país, la visión estatista del sector persiste por muchos años, justificada en consideraciones de toda índole: necesidades de gobierno y administración, motivos de emergencia, seguridad y defensa nacional, etc.

En 1981 nacen dos nuevas empresas de telefonía local, CMET y Compañía Telefónica Manquehue, que ayudan a paliar en parte el déficit telefónico más agudo, que a esa fecha se presentaba en algunos sectores de Santiago y de la V Región.

En relación con los servicios nacionales de telegrafía y telex, éstos llegaron a quedar monopolizados legalmente por el Estado en 1960, a través del Servicio de Correos y Telégrafos del Estado.

b. Los organismos de control

Desde el punto de vista de los organismos de control, la institucionalidad del sector se caracterizó por la creación inicial (1925) de un organismo de

Libertad y Desarrollo

carácter general, que fue la Dirección General de Servicios Eléctricos que posteriormente se transformó en la Superintendencia de Servicios Eléctricos, Gas y Telecomunicaciones (SEGTEL). Sin embargo, en los primeros 40 años de la CTC ésta fue controlada directamente por el gobierno a través de 3 representantes en su consejo directivo, uno de los cuales era el Director General de Servicios, Gas y Telecomunicaciones. Posteriormente, en 1971 la regulación de la CTC vuelve a SEGTEL.

A partir de 1978, la regulación de las telecomunicaciones pasa a la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL), organismo creado ese año bajo la dependencia del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

c. Evolución de indicadores físicos y económicos

Con el objeto de visualizar la evolución física del sector, se muestran a continuación cuadros con indicadores físicos y económicos relativos al servicio telefónico local y al desarrollo de los servicios de larga distancia nacional e internacional. Estos cuadros permiten apreciar el efecto que ha tenido en el sector la aplicación de las políticas de telecomunicaciones puestas en práctica en la década del 80, en especial el impacto de las privatizaciones llevadas a cabo hacia fines de esa década, que se comentará más adelante.

En relación con el desarrollo de líneas telefónicas, el Gráfico N° 1, muestra un crecimiento moderado, con tasas de crecimiento anual de 6,4% en el período 1960-1967, 9,1% en el período 1967-1972, 3,2% en el período 1972-1980; 7% entre 1980 y 1985; y 5,4% en el período 1985-1988. En los años 1989 y 1990, la tasa sube a 9,2% y 25,7%, respectivamente. En una perspectiva más amplia, las tasas medias de crecimiento anual alcanzan a 5,8% en el período 1960-1980 y 6,4% en el período 1980-1988. Este cuadro indica también la demanda expresada a través del número de solicitudes pendientes. Debe tenerse presente que este indicador no representa siempre la totalidad de la demanda insatisfecha.

Libertad y Desarrollo

Gráfico N° 1
DESARROLLO DE LAS LINEAS EN AREAS CTC
(a Dic de cada año)

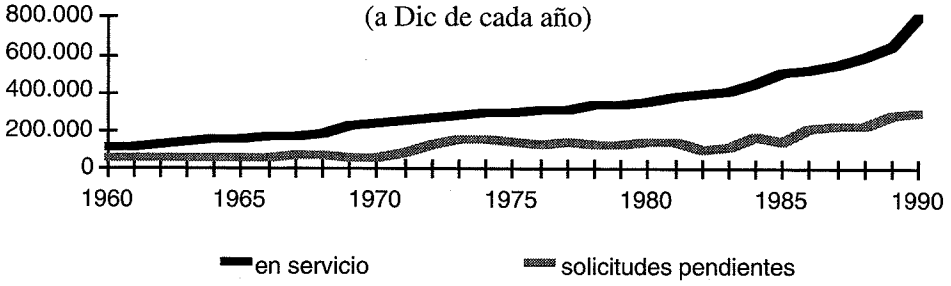
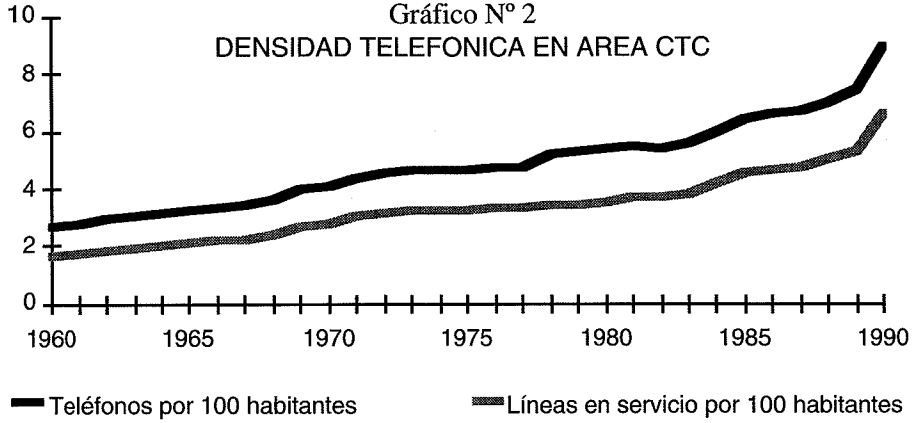
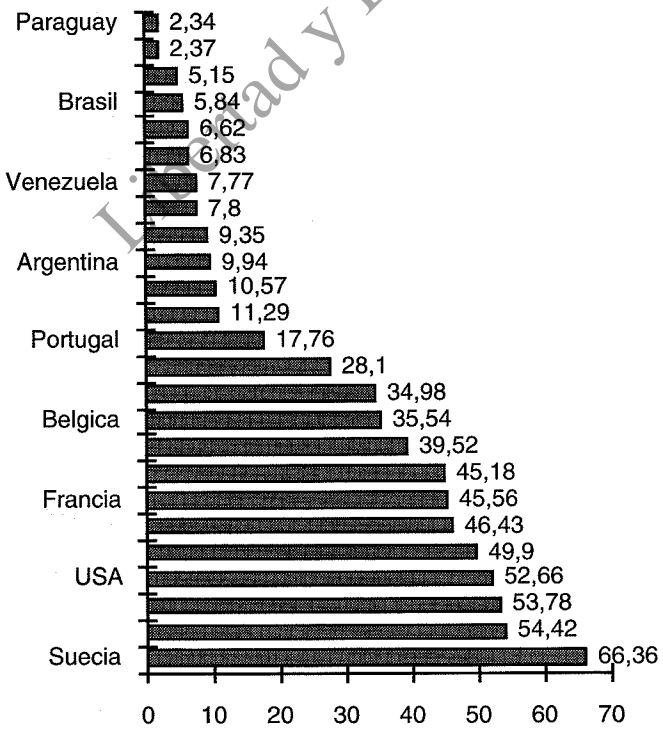


Gráfico Nº 2
DENSIDAD TELEFONICA EN AREA CTC



Como resultado de la trayectoria del desarrollo de líneas telefónicas, el país fue alcanzando las densidades que se muestran en el Gráfico Nº 2, expresadas en cantidad de líneas instaladas por cada 100 habitantes, y en teléfonos por cada 100 habitantes.

Gráfico Nº 3
DENSIDAD TELEFONICA INTERNACIONAL
(líneas en servicio por 100 habitantes)

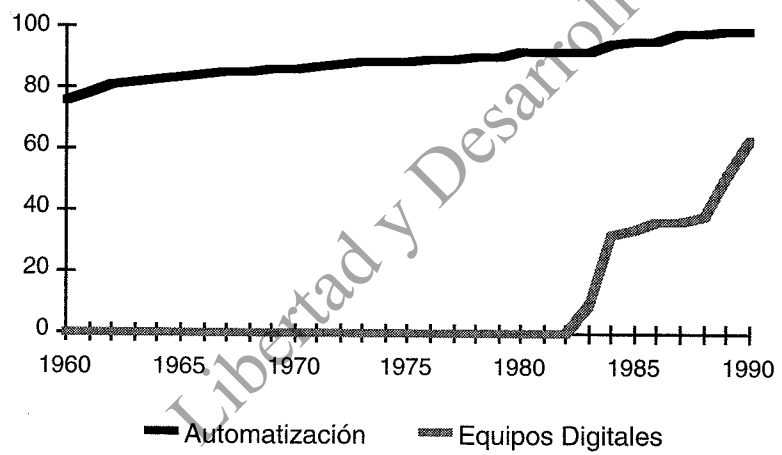


Libertad y Desarrollo

Con el objeto de comparar a Chile con la situación internacional, el Gráfico N° 3 presenta la densidad telefónica, en líneas por cada 100 habitantes, para diversos países desarrollados y en vías de desarrollo, y el promedio mundial. En este cuadro se observa que, pese al gran crecimiento telefónico experimentado en los últimos dos años, a fines de 1990 Chile se encontraba todavía por debajo de la densidad telefónica promedio mundial.

El Gráfico N° 4 presenta el grado de automatización y digitalización de las plantas telefónicas de la CTC. Se observa que en la actualidad prácticamente el 100% de las líneas corresponde a centrales telefónicas automáticas; en el 65% de dichas líneas la automatización es digital, cifra que ha sido alcanzada en los últimos 8 años.

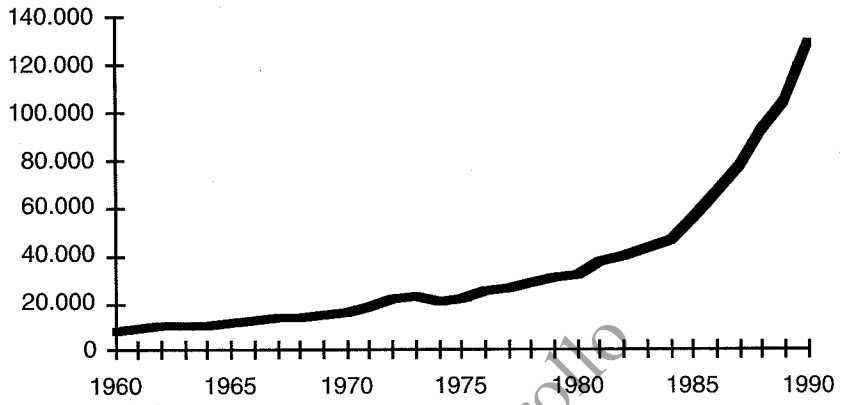
Gráfico N° 4
GRADO DE AUTOMATIZACION Y DIGITALIZACION EN AREA CTC (%)



Libertad y Desarrollo

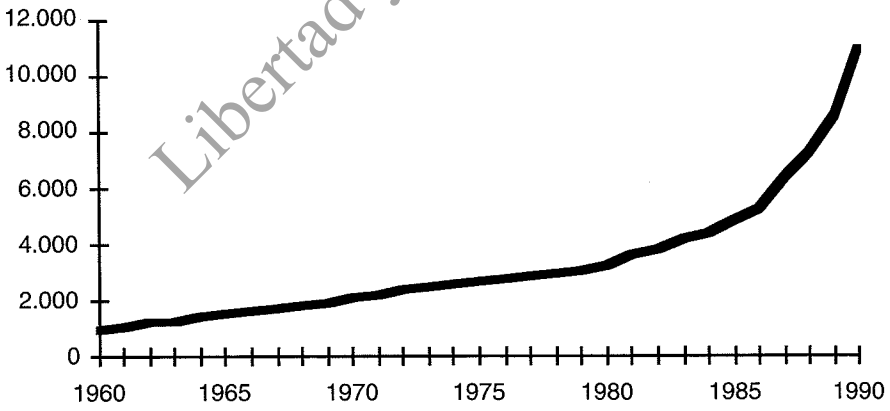
El Gráfico N° 5 muestra el número anual de llamadas de larga distancia nacional. Se observa el notable incremento de estas llamadas durante la última década, con una tasa promedio anual de 15.1%, y particularmente en el período 1984-1990, en que la tasa promedio anual es de 18,5%. En el período 1960-1980 la tasa media anual de crecimiento de llamadas de larga distancia había sido de 7,1%. En cuanto al equipamiento de la red de larga distancia nacional, en el Gráfico N° 6 se entrega el número de circuitos ocupados por la red de larga distancia de la CTC, que incluye circuitos propios y circuitos arrendados, estos últimos principalmente a ENTEL. Se observa el notable crecimiento del número de circuitos en la década del 80, con una tasa media anual de 11,2%, en comparación con las dos décadas anteriores, en que la tasa promedio fue de 6,1% anual.

Gráfico N° 5
LLAMADAS LARGA DISTANCIA EN AREA CTC
(miles)



Libertad y Desarrollo

Gráfico N° 6
CIRCUITOS L. D. NACIONALES



En relación con el tráfico telefónico internacional, el Gráfico N° 7 presenta esta variable para el período 1977-1990. Es apreciable el crecimiento de este tráfico en el período 1985-1990. A su vez, el número de circuitos telefónicos internacionales, pertenecientes a ENTEL, se muestra en el Gráfico N° 8.

Gráfico Nº 7
TRAFICO TELEFONICO INTERNACIONAL

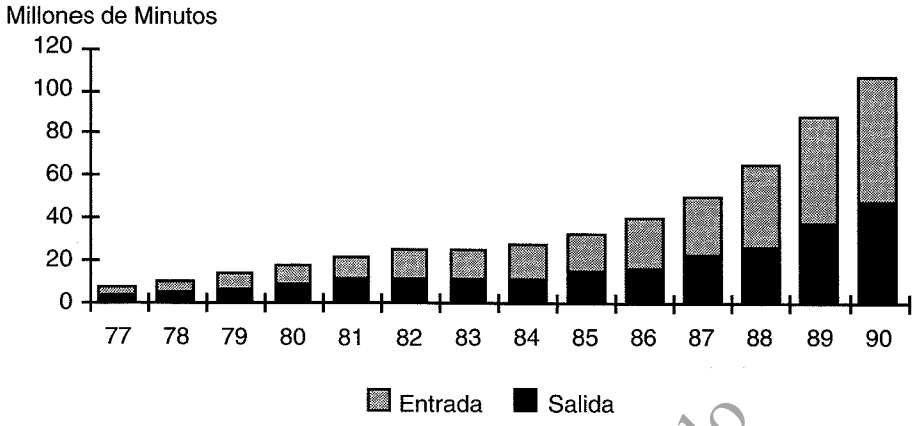
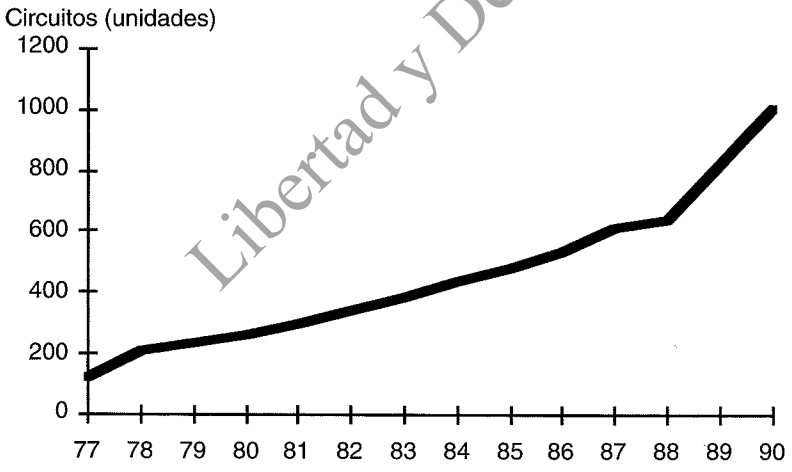


Gráfico Nº 8
CIRCUITOS INTERNACIONALES
(Satélite y Micro-onda)

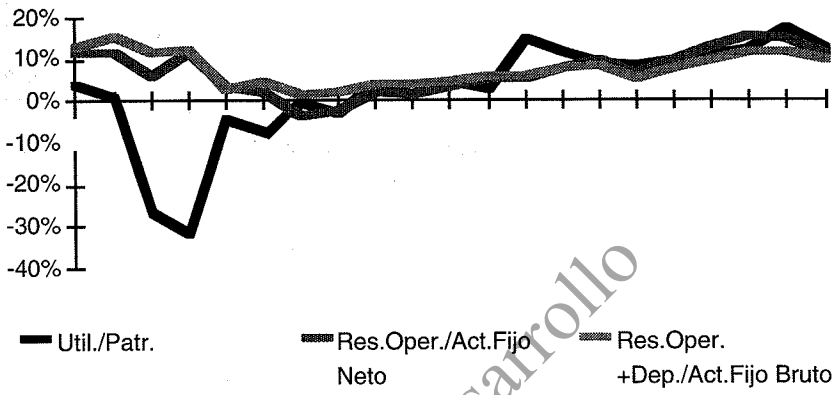


Libertad y Desarrollo

En relación con la evolución de indicadores económicos del sector, los Gráficos Nºs 9 y 10 señalan indicadores financieros de CTC y ENTEL, elaborados a partir de la información contenida en las memorias anuales de ambas empresas. Puede apreciarse en ellos el deterioro producido en ambas empresas a comienzos de la década del 70, y la recuperación de los indicadores a partir de 1975. Asimismo se observa que permanentemente la

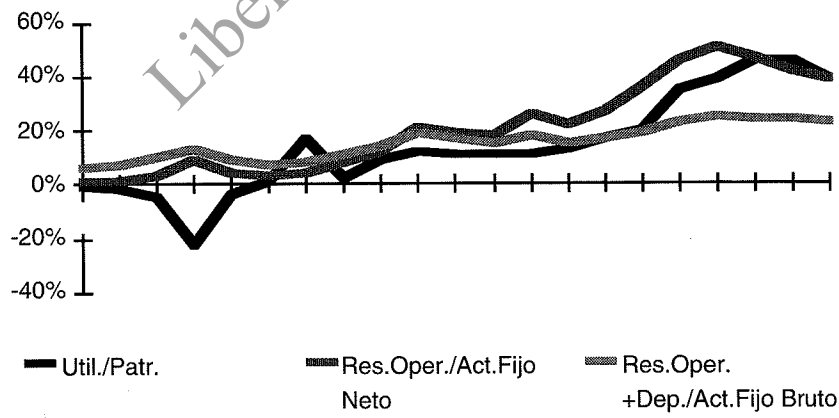
situación de ENTEL aparece mejorada con respecto a CTC, probablemente por efecto de distorsiones de las regulaciones tarifarias aplicadas a ambas empresas, tema que será tratado con más detalle más adelante.

Gráfico N° 9
INDICADORES FINANCIEROS DE CTC



Libertad y Desarrollo

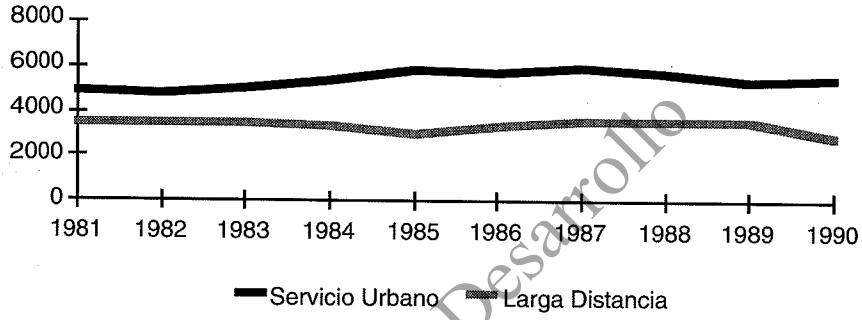
Gráfico N° 10
INDICADORES FINANCIEROS DE ENTEL



El Gráfico N° 11 muestra dos indicadores que se han elaborado para apreciar las tarifas promedio vigentes para la CTC en la década de los 80. Ellos son el ingreso mensual promedio por línea en servicio proveniente del

servicio urbano (cargos fijo y variable del servicio local, y arriendo del equipo telefónico) y del servicio de larga distancia. En estos indicadores se aprecia cierta tendencia a que cuando aumentan los ingresos del servicio local disminuyen los del servicio de larga distancia, y viceversa, probablemente por efectos de correcciones o acentuaciones del subsidio desde las tarifas de larga distancia a las tarifas locales, respectivamente.

Gráfico N° 11
INGRESO MENSUAL POR LINEA PROMEDIO EN SERVICIO
($ de Dic. 1990)



Libertad y Desarrollo

2. SINTESIS DEL DESARROLLO LEGAL DEL SECTOR Y SU RELACION CON EL DESARROLLO FISICO

Al igual que lo ocurrido con los servicios eléctricos, las primeras regulaciones de los servicios de telecomunicaciones en Chile, se formalizan en la ley general de servicios eléctricos del año 1925. A partir de entonces el desarrollo de las regulaciones es el siguiente:

a. La época del monopolio regulado con rentabilidad garantizada

Desde un punto de vista general, en esta época los servicios de telecomunicaciones se regulan con el criterio de que las tarifas cubran los costos operacionales y una determinada rentabilidad sobre los activos inmovilizados de las empresas. Este criterio está consagrado de manera general para las empresas de telecomunicaciones en las leyes eléctricas de 1925, 1931 y 1959.

Pero el gran desarrollo telefónico se efectúa con contratos leyes y convenios de carácter especial: Contrato Ley de 1930, que dio origen a la CTC, y los convenios ad referendum de 1958 y 1967 que se celebran entre el Gobierno de Chile y la CTC.

Como aspectos destacables del contrato ley de 1930 cabe señalar lo siguiente:

- Concesión amplia, aunque no exclusiva para desarrollar el servicio telefónico en todo el territorio del país. Obligatoriedad de prestar el servicio telefónico y de construir una red básica de telecomunicaciones para integrar el territorio nacional.

- Gran libertad para introducir tecnologías y en general para asignar los recursos.

- Gran libertad para establecer convenios de compra o de uso de instalaciones de otras empresas, como asimismo para establecer convenios con operadores internacionales.

- Mínimas autorizaciones del gobierno para el desarrollo del servicio (necesidad de informar planos generales de instalación, pero más bien con el objeto de acelerar el cumplimiento de las metas establecidas en el contrato). Facilidades para el uso de bienes de uso público, bienes fiscales y otros derechos, y gran expedición del Estado, declarada en la ley, para otorgar estas facilidades.

- Estipulaciones para que la empresa extranjera transfiera conocimientos a los chilenos a través de la formación de empleados y obreros en el rubro telefónico.

- Disposiciones para que la empresa, al aumentar su capital, difundiera su propiedad entre el mayor número posible de inversionistas nacionales.

Desde el punto de vista tarifario, el contrato ley también aplica la regulación con criterio contable, cubriendo costos y asegurando una rentabilidad de hasta 10% sobre la inversión neta. Sin embargo, no se establecen criterios de asignación de costos entre los diferentes servicios, principalmente entre el servicio local y el de larga distancia. Lo anterior, - unido al hecho de que, a pesar de que las tarifas eran reajustables en pesos oro, era necesario que fueran aprobadas previamente por la autoridad, y al ambiente estatista y de politización de los precios de los servicios -, posibilitó que se fueran produciendo subsidios desde el servicio de larga distancia al servicio local, lo que fue desincentivando el desarrollo de este último. Ello fue provocando un déficit crónico del servicio telefónico local, el que recién está siendo superado, y creando un fuerte atractivo para el servicio de larga distancia.

En síntesis, a pesar de las disposiciones contenidas en el contrato ley

Libertad y Desarrollo

para asegurar un desarrollo acelerado del sector telecomunicaciones en manos privadas, la falta de voluntad de los gobiernos, el creciente estatismo y la politización de las tarifas, amparada por una falta de claridad de la normativa, dificultan la aplicación de la ley, desincentivan el desarrollo de la CTC y contribuyen a la ya descrita estatización de los servicios.

Los convenios de 1958 y 1967 intentan reimpulsar el desarrollo telefónico interrumpido por el ambiente descrito. De éstos conviene referirse al de 1967, el cual conduce a la intervención en gran escala del Estado en la propiedad de la CTC y en la configuración del monopolio estatal en larga distancia a través de la recién creada ENTEL. En efecto, este convenio reduce la participación de la ITT en la CTC a un 51% mediante la capitalización obligada por parte de CORFO de los saldos necesarios para el desarrollo de los planes de expansión. En lo que se refiere a la red primaria de larga distancia, el convenio limita a la CTC para seguir expandiéndose en esa área con la sola excepción del tramo de micro ondas que la empresa había alcanzado a instalar entre Santiago y Valparaíso. Incluso se la limita a seguir haciendo uso de las redes primarias existentes, debiendo destinarlas al servicio de los tramos secundarios de la red. Esta limitación es producto de la Política Nacional de Telecomunicaciones que fue incorporada en el convenio de 1967 y que expresamente decía:

"El gobierno de Chile estima necesario que existan en el país vías básicas para las telecomunicaciones nacionales e internacionales, construidas de acuerdo con las técnicas modernas, que permitan dotar a sus habitantes de toda clase de adelantos en esta materia.

"El dominio y control de estas vías básicas ha de estar en manos del Estado, entre otras razones, por necesidades de gobierno y administración, motivos de emergencia, seguridad y defensa nacional, la urgencia de impulsar el desarrollo de las zonas más atrasadas del país y asegurar eficientes servicios de telecomunicaciones, tanto nacionales como internacionales".

A comienzos de 1973, luego de la intervención de la CTC, se deroga el contrato ley de 1930 y se vuelve formalmente a la norma de telecomunicaciones de aplicación general, el DFL 4 de 1959. Esta normativa en los aspectos de regulación tarifaria es similar al contrato ley.

b. La época de liberalización de los servicios

En 1978 se emite una nueva Política Nacional de Telecomunicaciones que en sus aspectos esenciales expresa que la explotación de los diferentes servicios de telecomunicaciones será realizada normalmente por particulares mediante concesiones, autorizaciones, permisos y licencias

Libertad y Desarrollo

que otorgará el Estado. Esta política esboza, no obstante, una serie de regulaciones que con el objeto de establecer un mayor control técnico del desarrollo de los servicios entrabará el dinamismo del desarrollo del sector y permitirá cierto grado de discrecionalidad de la autoridad.

Esta política se materializa legalmente a través de la Ley General de Telecomunicaciones promulgada en 1982, la cual consagra el libre y no discriminatorio acceso de los particulares al desarrollo de los servicios de telecomunicaciones del país. Establece, asimismo, el control técnico del desarrollo de estos servicios a través de autorizaciones otorgadas por SUBTEL.

En relación con las tarifas de los servicios de telecomunicaciones, la ley de 1982 establece una libertad en general, pero faculta a la autoridad a regular las tarifas en el caso de presentarse situaciones monopólicas. No obstante, la ley no establece ni criterios ni procedimientos ni plazos explícitos para esta regulación tarifaria.

Libertad y Desarrollo

3. LAS PRIMERAS ACCIONES PRIVATIZADORAS DEL SECTOR

a. La adecuación de las grandes empresas del sector

A partir de 1974 se produce un proceso de normalización de las grandes empresas estatales del sector -CTC y ENTEL-, que posibilitará, después de 1985, la privatización de éstas. Entre las acciones desarrolladas cabe destacar las siguientes:

- Adecuación a la normativa general de sociedades anónimas: Las empresas comienzan a ser manejadas con organización, criterios y control aplicables a las sociedades anónimas privadas.
- Proceso de recuperación de niveles tarifarios promedio, aunque sin solución de las grandes distorsiones.
- Eliminación de franquicias de todo tipo.
- Eliminación de descuentos tarifarios y privilegios del Estado y organismos dependientes.
- Normalización financiera y eliminación de los aportes del Estado.
- Eliminación de las garantías del Estado para créditos externos e internos.
- Exigencia de rentabilidad y reparto de dividendos por parte de las empresas.

b. El intento de descentralizar el sector

A comienzos de la década del 80 se realizó un esfuerzo por descentralizar el sector, a través de la filialización de la CTC en varias áreas regionales. La concepción básica que guiaba esta política era que sería más fácil atraer capital privado a empresas telefónicas de menor tamaño. Sin embargo, desde el punto de vista de los grandes inversionistas extranjeros, se detectó que éstos no se interesarían en invertir en empresas pequeñas, teniendo en cuenta que la CTC, como un todo, tiene un tamaño comparable al de un área local de algunas compañías telefónicas de países desarrollados. Por otra parte, hubo argumentos por parte de la CTC de la inconveniencia de la filialización, por cuanto se perderían economías de escala. Por una causa u otra, este intento de avanzar en la privatización de la CTC, a través de su descentralización, fracasó.

c. La privatización de los servicios de télex

En 1982 se deroga el monopolio estatal de los servicios de telegrafía y telex nacionales, y se crea la empresa Telex Chile S.A., como filial de la CORFO, la cual se hace cargo de dichos servicios que fueron separados del Servicio de Correos y Telégrafos del Estado. Posteriormente, en el año 1985 se privatiza el 100% de la propiedad accionaria de Telex Chile S.A.

d. Liberalización del derecho telefónico

Hasta 1980, el suministro del servicio telefónico local se efectuaba mediante contratos intransferibles. En ese año se posibilita la transferencia de los contratos de servicio telefónico entre los particulares, lo cual significó reconocer a los titulares de estos contratos un derecho de propiedad sobre los mismos, el que se dio en llamar "derecho telefónico". Ello representó una solución de mercado tendiente a repartir económicamente la grave escasez de líneas que existía en esa fecha.

e. Nuevas empresas telefónicas

A fines de la década del 70 los planes de expansión de la CTC[1] no daban a basto al grave déficit telefónico. Este hecho, unido a la posibilidad de ventas de contratos de suministro mencionada anteriormente, permite el surgimiento de las ya mencionadas empresas CMET y Manquehue, las que operan en áreas de servicio, ya sea superpuestas a las de la CTC, o bien pertenecientes a áreas locales comunes con las de esta empresa.

---

[1] Proyecto Thompson, consistente en la instalación de 168000 líneas, aprobado en 1977.

Libertad y Desarrollo

III. PRINCIPALES PROBLEMAS DEL SECTOR A MEDIADOS DE LOS 80

1. EL DEFICIT TELEFONICO E INCAPACIDAD DEL ESTADO PARA RESOLVERLO

El principal problema que presentaba el sector a mediados de la década de 1980 era el gran déficit telefónico, representado por una demanda insatisfecha estimada en 300.000 líneas[2]. Este déficit había venido acumulándose durante muchos años y tenía como principal causa la incapacidad del Estado para resolverlo a través de la CTC, su principal empresa del sector. Parte importante de la dificultad provenía del hecho que el Estado había, lógicamente, asignado menos prioridad a este sector frente a problemas más urgentes en el área social, y en sectores de infraestructura básicos, como por ejemplo el de la energía. Lo anterior, pese a existir disposición de parte del público a pagar por su servicio telefónico y a ser, en consecuencia, altamente rentables los proyectos de telefonía existentes.

Se tenía conciencia del obstáculo que significaba para el desarrollo del país que estaba mostrando un gran dinamismo, el atraso en la expansión del sector telecomunicaciones.

La solución de fondo a este problema, obviamente, consistía en incorporar capital privado al desarrollo del sector, frente a la alternativa de que las principales empresas, CTC y ENTEL, siguieran expandiéndose indefinidamente como empresas estatales. Lo anterior, no solamente porque ello iba contra la política económica general adoptada por el país, de basar el desarrollo de los sectores productivos y de servicios en la libre iniciativa de los particulares, asumiendo el Estado un papel normativo y subsidiario, sino por una cuestión práctica. En efecto, CTC y ENTEL, estatales, iban a estar siempre sujetas a las limitaciones propias de las restricciones financieras fiscales, y al entrabamiento natural que tiene el proceso de autorizaciones presupuestarias de los proyectos de inversión del sector público.

Resulta conveniente extenderse un poco en el análisis del enfoque subsidiario que el Estado aplicó en la economía en general y en el sector telecomunicaciones en particular. El papel subsidiario del Estado no se entiende en el sentido de que éste asuma o siga desarrollando aquellas áreas en que el sector privado no actúa, sin cuestionarse por qué ello sucede, sino que en el sentido de efectuar todos los esfuerzos por remover los obstáculos de cualquier naturaleza que originan esta situación. En el caso del sector telecomunicaciones

[2]Las solicitudes pendientes variaron entre 110 y 230 miles de líneas en el período 1982-1987, pero la demanda, incluyendo la no expresada, era superior.

Libertad y Desarrollo

no existían obstáculos de tipo institucional, y no cabía duda alguna de que su propiedad podía estar en manos del sector privado, y es por ello que los esfuerzos se centraron en lograr ese objetivo. En tanto ello se lograba, las empresas estatales fueron autorizadas a ejecutar únicamente aquellos planes de expansión que podían ser financiados con los limitados cupos de endeudamiento que la situación macroeconómica permitía al Estado, teniendo en cuenta, como se dijo anteriormente, otras necesidades urgentes en el sector social y en otros sectores de infraestructura. Lo anterior asumía, además, que el Estado retiraba el máximo de utilidades de sus empresas. Por lo tanto, no era válida la posibilidad de haber desarrollado el sector telecomunicaciones dejando que éste reinvirtiera sus utilidades, puesto que estos fondos tenían utilización alternativa en proyectos rentables en los mencionados sectores social y de infraestructura prioritaria.

Por otra parte, hacia 1985 se tenía claro que el carácter estratégico de las telecomunicaciones, - que en el pasado había sido utilizado como uno de los fundamentos para estatizar el sector, y que en alguna medida había estado esgrimiéndose para dificultar su reprivatización -, no era tampoco obstáculo para la participación del capital privado en su propiedad. En efecto, existen mecanismos que permiten al Estado en casos de catástrofe, grave conmoción interior o guerra externa, intervenir los servicios de telecomunicaciones. De hecho, así había ocurrido cuando éstos habían sido privados. Más aún, desde el punto de vista estratégico, era preferible que el sector telecomunicaciones estuviere bien desarrollado, situación que era más fácil lograr mediante la participación de capital privado.

No obstante, la privatización de CTC y ENTEL requería, además de la decisión política de llevarla a cabo, de la solución de algunos problemas en el ámbito normativo que estaban entorpeciendo el desarrollo del sector y que podían ser vistos como fuente de futuras inestabilidades por los potenciales inversionistas.

Libertad y Desarrollo

2. LA SUPERPOSICION DE CONCESIONES Y LAS INTERCONEXIONES

Hacia 1985 había fracasado la intención, contenida en la ley de 1982, de facilitar la instalación de múltiples empresas telefónicas operando en competencia con la CTC. En parte, este fracaso se debió a la mala experiencia que había habido con la instalación de las empresas CMET y Manquehue, a las cuales les tocó desarrollarse durante la recesión de 1981-1983, con las consecuentes dificultades económicas; pero, además, sin normas claras para establecer las necesarias interconexiones con la CTC, lo cual dio origen a múltiples juicios entre las partes. Un intento de clarificación de las normas de interconexión

efectuado hacia 1985 no fue suficiente como para impulsar un desarrollo telefónico descentralizado y competitivo.

Sin embargo, la razón de fondo que estuvo detrás de este fracaso es la existencia de un grado apreciable de monopolio natural en la telefonía local, el cual hace ineficiente la multiplicidad de concesionarios operando en una misma área geográfica.

3. LA COMPETENCIA ENTRE LA CTC Y ENTEL

Otro de los problemas principales existentes hacia 1985 era el de la competencia entre la CTC y ENTEL por los servicios de larga distancia. Este problema prácticamente nació con la creación de ENTEL en 1964 y aún continúa en la actualidad. La fuente principal del problema estuvo motivada en la distorsión tarifaria que representaba el fuerte subsidio que la larga distancia otorgaba al servicio local. A pesar de que esta distorsión está siendo superada con las reglamentaciones tarifarias que se establecieron después de 1985, el problema es aún motivo de controversias, lo cual será analizado más adelante.

En la época que se comenta, siendo CTC y ENTEL estatales, se trató de superar la competencia que enfrentaban mediante la imposición por parte de la CORFO de instrucciones de separación de las áreas de acción de ambas empresas; sin embargo, a pesar de los deseos del Estado como accionista mayoritario, el problema era el motivo de permanente conflicto dada, por una parte, la existencia de participación privada minoritaria en ambas empresas, y por otra, debido al natural impulso de los ejecutivos de ambas por expandirlas en un área tan rentable como la transmisión de larga distancia.

Libertad y Desarrollo

4. LAS INEFICIENCIAS DE LAS REGULACIONES

Como se ha adelantado, parte importante de los problemas existentes a mediados de los 80 se debía a ineficiencias de las regulaciones. Al respecto, conviene mencionar las dos áreas en que éstas eran más notorias, y que están estrechamente vinculadas: la relacionada con la entrada al mercado y la relativa al régimen de precios. El origen común de ambas ineficiencias era una falla de diagnóstico del grado de liberalización aceptable en los servicios básicos de telefonía y de transmisión de larga distancia. Como la ley de 1982 asumía máxima libertad para el desarrollo de los servicios, y, consecuentemente, alta competencia, no se preocupó de establecer mecanismos eficientes de regulación de precios.

a. La entrada al mercado

En relación con la entrada al mercado, la ley, si bien mantenía el antiguo requisito de "concesión" otorgada por la autoridad, para poder instalar y explotar servicios públicos de telecomunicaciones, prácticamente no establecía exigencias en su otorgamiento. A ello se unía el hecho de que el concesionario no adquiría obligaciones en cuanto a proporcionar los servicios, pudiendo, en consecuencia, discriminar o limitar su prestación. Esto último era también coherente con la visión de alta competitividad en el sector.

Por otra parte, se interpretaba que toda concesión solicitada debía ser otorgada, sin que, como normalmente ocurre con los regímenes de concesión de servicios públicos, fuera facultad de la autoridad el decidir, fundadamente, sobre el otorgamiento o rechazo de las solicitudes. Lo anterior podía llevar a que existiera una proliferación de concesionarios, sobre todo en zonas comercialmente atractivas. Aparte de que, con las tecnologías existentes, la telefonía fija tenía (y sigue teniendo) características de monopolio natural - lo cual hacía desaconsejable, desde un punto de vista económico, tal proliferación -, la necesidad de que todos los servicios estuvieren interconectados entre sí introducía un ingrediente adicional de conflicto, el cual aumentaba con el número de concesionarios. Lo anterior llevó a la autoridad a dejar de otorgar concesiones a nuevas entidades, y ello condujo a los peticionarios a entablarle demandas judiciales.

Libertad y Desarrollo

b. El régimen de precios

En lo que concierne al régimen de precios, la nueva ley los dejaba libres en principio, pero, enseguida, establecía que podían regularse por la autoridad si las condiciones del mercado no eran suficientes para asegurar la libre competencia, lo cual como era lógico se constató de inmediato en telefonía. No obstante, la ley no precisaba ni criterios ni procedimientos para efectuar la fijación de tarifas; sólo insinuaba que éstas debían fijarse de acuerdo a los "costos directos y necesarios para proveer los servicios" y con la tasa de rentabilidad que señalen los Ministerios de Economía y de Transportes y Telecomunicaciones .

Sin un marco legal claro para establecer las tarifas, la autoridad optó por no ejercer formalmente la facultad de fijarlas. No obstante, lo hacía informalmente por la vía de autorizar pliegos tarifarios que le presentaban sus empresas. Este procedimiento hacía difícil solucionar disciplinadamente las distorsiones tarifarias existentes: los subsidios cruzados, básicamente desde larga distancia a local, y el cobro del derecho telefónico.

5. EL ROL DE LA AUTORIDAD

Otro de los problemas que enfrentaba el sector a mediados de los 80 era el de cierta indefinición del papel normativo específico que debía cumplir la autoridad reguladora del sector -SUBTEL-, a lo que se sumaba la falta de recursos de esta entidad para cumplir sus funciones mínimas.

Una de las manifestaciones de este problema se relacionaba con el grado de regulación o desregulación que SUBTEL quería establecer para las telecomunicaciones. Una de las posibilidades que se discutían era la de elaborar por parte de este organismo un plan matriz de las telecomunicaciones nacionales; sin embargo, no se tenía muy claro el alcance que debía dársele a este plan. Se planteaba que era indispensable que el sistema básico nacional de telecomunicaciones se desarrollara en forma armónica para lo cual su crecimiento debía ser planificado, pero al mismo tiempo se concebía que el desarrollo de las redes propias de cada empresa, que integraran el sistema básico nacional, debía ser planificado descentralizadamente. Evidentemente, si se entendía la planificación matriz como el establecimiento de un marco de referencia global para el sector, debía enfatizarse que ésta debía servir sólo como una guía para la acción normativa y reguladora del Estado (tarifas, precios de transferencia entre servicios, otorgamiento de concesiones). En todo caso, la citada falta de recursos imposibilitó la realización de estudios sobre esta materia. Ello condicionó, en parte, la forma en que posteriormente se legisló respecto de los procedimientos para llevar a cabo los estudios tarifarios.

En síntesis, todos los problemas enunciados tendían a transformar a las telecomunicaciones, en general, en un sector excesivamente riesgoso para los inversionistas, reduciéndose, al contrario de lo que la misma ley de 1982 pretendía, su interés por abrir nuevas empresas, o bien por tomar participación accionaria en las empresas existentes.

Libertad y Desarrollo

IV. LA REAFIRMACION DE LA POLITICA DE TELECOMUNICACIONES Y LAS ADECUACIONES AL MARCO REGULATORIO

1. LA REAFIRMACION DE POLITICAS

Hacia 1985, el sector telecomunicaciones presentaba grandes necesidades de inversión, las que en telefonía de servicio público se estimaban en 1.100 millones de dólares para un plan de 10 años. Era indudable que la

única forma de sacar al sector de su estancamiento era abriéndolo a la participación del capital privado nacional y extranjero. Así, el gobierno decidió reimpulsar el desarrollo privado del sector, efectuando las rectificaciones necesarias a su marco legal.

Para ello se reafirmaron los lineamientos generales de la política del sector telecomunicaciones, en cuanto a propender a su eficiencia económica, asignando al Estado un papel subsidiario en él, y a reconocer al mercado como un eficiente asignador de recursos.

Sin embargo, se redefinieron políticas específicas tendientes a solucionar las dificultades que se habían presentado para el logro de dichos lineamientos. Las principales redefiniciones consistieron en reconocer aquellos segmentos del sector que tenían un mayor grado monopólico y explicitar para ellos mecanismos de regulación eficientes.

En cuanto al rol subsidiario, en aquellos casos en que se justificara socialmente desarrollar las telecomunicaciones en sectores que no resultaran privadamente rentables, se determinó que éste podía ser ejercido sin necesidad de que el Estado realizara actividades empresariales, y sin distorsionar la actividad de las empresas privadas, imponiéndoles obligaciones de tipo social. Para ello, el Estado debía canalizar subsidios directos que permitieran que los proyectos fueren ejecutados por las empresas privadas de telecomunicaciones. Un ejemplo de esta política es el desarrollo de las telecomunicaciones rurales. El mecanismo empleado fue otorgar recursos a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, para financiar parte de las inversiones de proyectos específicos, previamente evaluados y decididos a nivel comunal y regional.

Libertad y Desarrollo

2. LAS ADECUACIONES AL MARCO LEGAL EN EL PERIODO 1985-1987

Las adecuaciones efectuadas al marco regulatorio a partir de 1985 estuvieron, en lo principal, destinadas a:

- Explicitar reglas del juego transparentes en cuanto a la entrada al mercado para los diferentes servicios de telecomunicaciones, a las obligaciones y derechos de los participantes, y, muy especialmente, al régimen de precios.

- Proveer mecanismos de financiamiento para las empresas telefónicas, que les permitieran cumplir sus obligaciones.

- Precisar instancias adecuadas de control técnico y normativo por parte de la autoridad, orientadas a lograr un desarrollo dinámico de los diferentes servicios de telecomunicaciones.

Resulta conveniente referirse con cierto detalle a las modificaciones introducidas a la Ley General de Telecomunicaciones de 1982, con el objeto de entender el espíritu que estaba detrás de ellas. Lo anterior puede facilitar el análisis de los perfeccionamientos que en la actualidad se han estado planteando para esta normativa.

3. LAS MODIFICACIONES MAS URGENTES

a. Otorgamiento de concesiones y permisos

A fines de 1985 se modificó la disposición que regulaba el otorgamiento de concesiones y permisos (artículo 12) en el sentido de establecer que "Las concesiones y permisos podrán otorgarse sin limitaciones en cuanto a cantidad y tipo de servicio o a su ubicación geográfica, pudiendo existir más de una concesión o permiso de igual tipo de servicio en la misma área geográfica". Esta modificación tuvo por objeto aclarar que es facultad de la autoridad el otorgar o no las concesiones y permisos. Anteriormente esta disposición legal establecía que "El otorgamiento de concesiones y permisos no estará sometido a restricciones ni limitaciones en cuanto a su cantidad y tipo de servicio o a su ubicación geográfica, pudiendo existir más de una concesión o permiso de igual tipo de servicio en la misma área geográfica". Con esta redacción se interpretaba que la autoridad no podía negar el otorgamiento de una concesión o permiso.

Cabe señalar que al mantenerse la posibilidad de entregar más de una concesión o permiso en una misma área geográfica, esta vez regulando el otorgamiento por la autoridad, se tuvo especialmente en cuenta que no resulta conveniente establecer monopolios por ley, aún en el caso de servicios que revisten características de monopolio natural. Ello con el objeto de que los monopolistas sientan que si no desarrollan eficiente y oportunamente su servicio en determinadas áreas, la autoridad puede usar la herramienta de otorgar allí otras concesiones o permisos.

b. Normas de interconexión

Simultáneamente con la modificación anterior, se perfeccionaron las disposiciones que regulaban la interconexión entre servicios públicos de telecomunicaciones, en dos aspectos. El primero consistió en aclarar que las indemnizaciones que debían pagarse entre concesionarios eran aquellas derivadas de diferencias entre los beneficios y costos que produce la interconexión. Anteriormente, la ley disponía que el servicio dominante (nuevo concesionario) era el que debía pagar la indemnización al concesionario

Libertad y Desarrollo

existente, y no indicaba ningún criterio para establecerla. El segundo aspecto que se modificó fue sacar de la esfera de los Tribunales de Justicia la solución de las disputas económicas de las indemnizaciones, y disponer que éstas fueran resueltas en juicio arbitral.

c. Atribuciones de fiscalización para SUBTEL

Finalmente, en la modificación efectuada a fines de 1985, se explicitaron las atribuciones de fiscalización de SUBTEL para el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y de las normas técnicas por parte de los concesionarios, permisionarios y usuarios de los servicios. Asimismo se flexibilizó el régimen de sanciones a las infracciones a dichas disposiciones, con el objeto de que SUBTEL efectivamente pudiera aplicarlas.

4. LAS MODIFICACIONES DE FONDO

A comienzos de 1987 se promulgó el DFL N° 1 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, el que introdujo modificaciones de fondo a la Ley General de Telecomunicaciones del año 1982. Las principales modificaciones se comentan a continuación.

Libertad y Desarrollo

a. Obligatoriedad del servicio público telefónico

Se estableció la obligatoriedad del servicio en su zona, en un plazo máximo de 2 años a contar de la solicitud, para las empresas concesionarias de servicio público telefónico.

Previendo la imposibilidad de que las empresas existentes pudieren cumplir a corto plazo con esta obligatoriedad, se les permitió establecer un calendario para incorporar gradual y sucesivamente sus áreas al servicio obligatorio, en el plazo de 10 años, no pudiendo estas áreas ser inferiores a las zonas urbanas atendidas con servicio local a la fecha de vigencia de la ley.

Se estableció, asimismo, que los concesionarios existentes podían incrementar el área obligatoria, dentro de la zona de servicio asignada, previéndose que sólo en el caso que este incremento comprendiere toda o parte de la zona obligatoria de otro concesionario, debía tramitarse la parte superpuesta como una nueva concesión.

Cabe destacar el dinamismo que estas disposiciones querían dar al desarrollo del servicio telefónico, con el objetivo de que los usuarios pudieren acceder a éste de la manera más rápida posible. Desde este punto de vista, otras disposiciones de la ley, que exigen ciertas tramitaciones para la expansión de las empresas telefónicas deben ser aplicadas sin perder de

vista el objetivo de servir al cliente, y no deben transformarse en un obstáculo al desarrollo telefónico, en la medida que las empresas concesionarias se ajusten a las disposiciones técnicas. Una posible adecuación de la normativa existente en esta materia, para agilizar la expansión de los servicios, sería el que la autoridad efectuara controles ex-post del cumplimiento de las disposiciones técnicas, con sanciones por incumplimiento.

b. Aportes de financiamiento reembolsables

Un aspecto esencial para posibilitar que las empresas telefónicas contaran con recursos financieros para cumplir con la obligatoriedad de servicio, fue establecer un sistema de aportes de financiamiento reembolsables en acciones comunes de la empresa, o bien mediante bonos. Este sistema, que ya había sido probado con éxito en el sector eléctrico, era mucho más fácil de establecer en telefonía, reemplazando gradualmente el antiguo derecho telefónico. El cobro de este derecho, aparte de constituir una distorsión tarifaria, no contribuía efectivamente a aportar recursos de inversión a las empresas, por cuanto los ingresos recaudados por esa vía pasaban a formar parte de las utilidades de las empresas, que en el caso de la CTC eran retiradas por sus accionistas.

Cabe destacar que la devolución de aportes mediante acciones, era un mecanismo de privatización de la CTC, con difusión de la propiedad.

Libertad y Desarrollo

c. Nuevo régimen tarifario

La principal modificación de la ley fue, sin duda, la introducción de un nuevo régimen de tarificación para los servicios públicos de telefonía fija local y de larga distancia, y para los servicios de conmutación y/o transmisión de señales, provistos como servicios intermedios o bien como circuitos privados. Al respecto, se mantuvo, en principio, la libertad tarifaria para todos los servicios, pero, para el caso de aquellos indicados anteriormente, se estableció que, de no existir condiciones de competencia, calificadas por la comisión antimonopolios, éstos deberán ser regulados por la autoridad. La gran innovación fue que la ley estableció disposiciones que explicitan los aspectos básicos de un esquema tarifario: criterio y metodología, procedimientos, entidades encargadas, periodicidad de los estudios y criterio de ajuste de los precios entre cada estudio.

-Criterio y metodología:

El criterio general que se establece es el de tarificación a costo marginal para cada área tarifaria, con verificación de que la tarifa resultante

proporcione ingresos suficientes para cubrir el costo total de proveer el servicio en el área con una empresa modelo eficiente. Se contemplan disposiciones para limitar los subsidios cruzados entre servicios en aquellos casos en que en una misma área tarifaria se preste más de un servicio.

La metodología para aplicar el criterio señalado anteriormente está bastante detallada en la ley, describiéndose cada uno de los conceptos de costos que intervienen y la forma de calcularlos.

-Procedimientos, entidades encargadas, periodicidad de los estudios y criterio de ajuste.

Las tarifas son calculadas cada 5 años, expresadas mediante fórmulas de indexación y puestas en vigencia mediante decreto de los ministerios de Economía y de Transportes y Telecomunicaciones. Durante el período de vigencia las empresas pueden ajustar automáticamente sus tarifas ante variaciones de los índices contenidos en las fórmulas, los que representan los costos de los principales insumos que intervienen en la prestación de los servicios.

Cabe señalar que una de las ventajas principales de establecer una periodicidad de 5 años para realizar los estudios de tarifas, es definir las reglas del juego por un período de tiempo suficientemente largo como para que el concesionario del servicio pueda efectuar mejoras de eficiencia, e internalizar la renta correspondiente. Como desventaja se presenta el eventual desajuste de las tarifas por modificaciones estructurales de los elementos de costo, que no hubieren podido ser captados en las fórmulas de indexación. Los desajustes hacia arriba motivados por disminuciones de costo, que llevan a que la tarifa máxima fijada deje de ser efectiva, pueden, en presencia de amenaza de competencia, ser resueltos por el propio concesionario, reduciendo su tarifa. Los desajustes hacia abajo, motivados por aumentos de costos, deben ser absorbidos por el concesionario. En todo caso el costo de esta desventaja se estima menor que el beneficio de tener durante 5 años un esquema tarifario estable, sin una discusión permanente de la tarifa.

Los procedimientos para realizar los estudios y poner en vigencia las tarifas resultantes están bien detallados en la ley. Se contemplan básicamente tres etapas: definición de las bases del estudio, realización del estudio, y revisión y puesta en vigencia de las fórmulas tarifarias resultantes. Las etapas 1 y 3 son realizadas por la autoridad; la etapa 2 (realización del estudio) es efectuada por los propios concesionarios, ya sea directamente o bien a través de un consultor especializado. Se establece que en el caso de existir divergencias, tanto a nivel de la definición de las bases del estudio, como en la revisión de las tarifas resultantes, puede solicitarse la opinión de una comisión de peritos, resolviendo, en todo caso, la autoridad.

Libertad y Desarrollo

Es necesario destacar que la etapa de definición de las bases del estudio resulta fundamental para el logro de una tarifa económicamente eficiente. En efecto, la ley contempla que dichas bases especifiquen todos los criterios para la aplicación de la metodología de cálculo: horizonte de estudio, criterios de optimización de redes, definición de áreas tarifarias, tecnologías a considerar, etc. De esta forma, se reduce el margen para los conflictos que puedan surgir posteriormente en la revisión y aprobación del estudio tarifario.

Debido a la gran distorsión que presentaban las tarifas reguladas, la ley consideró un período máximo de 5 años para ajustarlas, conforme a un calendario que debía establecerse junto con la puesta en vigencia de las fórmulas tarifarias resultantes del primer estudio.

V. LAS ACCIONES ESPECIFICAS PARA PRIVATIZAR LAS GRANDES EMPRESAS

Libertad y Desarrollo

Simultáneamente con la promulgación del marco regulatorio descrito, se desarrollaron acciones tendientes a privatizar totalmente las grandes empresas estatales del sector. El proceso de privatización fue administrado por la CORFO, entidad propietaria de las acciones del Estado en el sector. Los mecanismos utilizados consistieron en licitaciones de paquetes accionarios en la Bolsa de Comercio, en ventas de acciones a los trabajadores, canceladas con los fondos de indemnización por años de servicios, en devolución de aportes de clientes mediante acciones y en licitaciones internacionales.

En el caso de CTC, debido a las grandes necesidades de inversión que tenía la empresa, cabe destacar especialmente la estrategia de licitación internacional con compromiso de inversión, implementada por la CORFO a fines de 1987. Esta estrategia tuvo éxito, y fue así como a comienzos de 1988, se logró privatizar completamente la empresa, produciéndose de inmediato un enorme impulso en su desarrollo.

En el caso de ENTEL, la privatización se logró principalmente a través de licitaciones de paquetes accionarios en Bolsa. Un aspecto interesante de destacar en la privatización de esta empresa, a diferencia de lo ocurrido en el caso de la CTC, es que los nuevos propietarios sólo adquirieron las acciones existentes, y no necesitaron efectuar incrementos de capital para expandir la empresa -los proyectos eran financiables con los fondos de depreciación y endeudamiento-; sin embargo, la participación privada logró, igualmente, un gran dinamismo en la operación y desarrollo de la empresa.

VI. SITUACION ACTUAL DEL SECTOR

1. RESULTADOS DE LA PRIVATIZACION

Si se analizan los indicadores físicos y económicos que está mostrando el sector, no cabe duda que su privatización ha sido exitosa. Seguramente será necesario esperar algunos años para apreciar a cabalidad su real impacto con suficiente perspectiva.

Desde el punto de vista del desarrollo físico, las empresas privatizadas están mostrando un gran dinamismo, incrementándose la satisfacción de la demanda, producto del adelantamiento de los planes de inversión. Esto puede ser observado en los cuadros en las páginas precedentes, al comparar la evolución de los distintos indicadores a fines de la década del 80.

Por otra parte, el país está introduciendo tecnologías de vanguardia, tales como la telefonía celular, la digitalización de la red, el uso de fibra óptica, etc.

En el Anexo se entregan antecedentes de la privatización de las grandes empresas. El Gráfico N° 12 indica la evolución de la propiedad de CTC y ENTEL durante la década del 80; en él se aprecia que, como conjunto, la participación estatal pasó desde más del 90% en 1982 a algo más del 70% en 1987 y a cero en 1990. Desde el punto de vista de la propiedad de las empresas se ha logrado una privatización con un grado de desconcentración razonable, tal como se aprecia en los Gráficos N° s13 y 14.

Libertad y Desarrollo

2. LAS PERSPECTIVAS DEL SECTOR

Las perspectivas del sector se presentan muy promisorias; como se señaló, las grandes empresas están desarrollando con gran dinamismo y eficiencia sus planes de expansión, modernizando sus actuales servicios e introduciendo nuevos servicios. La legislación vigente, bien administrada, provee el marco adecuado para mantener este desarrollo eficiente del sector.

La evolución tecnológica puede hacer que la integración de servicios transforme en monopólicos servicios que hoy no lo son. En ese caso habría que plantear oportunamente la eventual extensión de la regulación de precios a la red de servicios integrados.

3. LOS PROBLEMAS PENDIENTES

El problema de la telefonía fija está básicamente resuelto; continuará siendo un monopolio natural, y la ley provee mecanismos adecuados de

regulación. Probablemente, será necesario que el Estado ponga énfasis en dotar a la autoridad reguladora de los recursos suficientes como para que se constituya en una buena contraparte en los estudios tarifario. Ello es indispensable para dar una garantía a los usuarios de que las tarifas que se les cobran son económicamente eficientes, independientemente del profesionalismo y buenas intenciones que muestren las empresas para efectuar dichos estudios.

En el caso de proyectos de telefonía que requieran de la aplicación de subsidios directos para desarrollarse - como por ejemplo, en el caso de la telefonía rural-, el Estado, al otorgarlos, deberá tener el cuidado de no interferir la materialización de aquellos que se habrían desarrollado espontáneamente por parte de las empresas telefónicas.

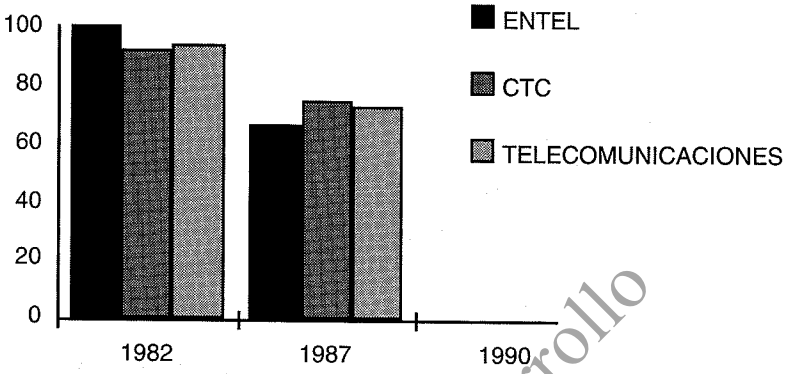
En el caso de los servicios de transmisión, los conflictos en el desarrollo de la red, básicamente el antiguo problema de la separación de áreas de acción entre CTC y ENTEL, se han mantenido. En el análisis de las soluciones a este conflicto debe tenerse presente que perduran todavía subsidios desde los servicios de larga distancia hacia el servicio local, a nivel de las tarifas que aplica la CTC. Otro elemento a tener presente es que las tarifas máximas que está autorizada a cobrar ENTEL por los servicios de transmisión que presta a CTC, si bien pueden corresponder a los costos que resultan de aplicar las disposiciones legales, considerando las tecnologías que esta empresa dispone, pueden no significar tarifas máximas efectivas, en cuanto existen tecnologías más modernas que permitirían satisfacer estos servicios a costos más bajos.

En relación con este tipo de conflicto, la actitud de la autoridad debería ser únicamente velar porque no se den situaciones monopólicas por parte de las empresas participantes. Si se deja que actúe el mercado, no debería haber problema con la eventual sobreinversión que pudiere producirse en el sector; más aún, puede que éste sea el camino que debe recorrerse para bajar los precios, si la empresa con tarifas máximas fuera de mercado no reacciona a tiempo. La alternativa de replantear una separación de áreas, basada en la supuesta ineficiencia que habría en la duplicación de inversiones, puede, a la larga, llevar a frenar el desarrollo del sector por conducir a una protección excesiva de las empresas.

Libertad y Desarrollo

ANEXO

Gráfico Nº 12
PARTICIPACION ESTATAL EN LA PROPIEDAD
(%)



Libertad y Desarrollo

Gráfico Nº 13
ACCIONISTAS DE CTC
(Diciembre 1990)

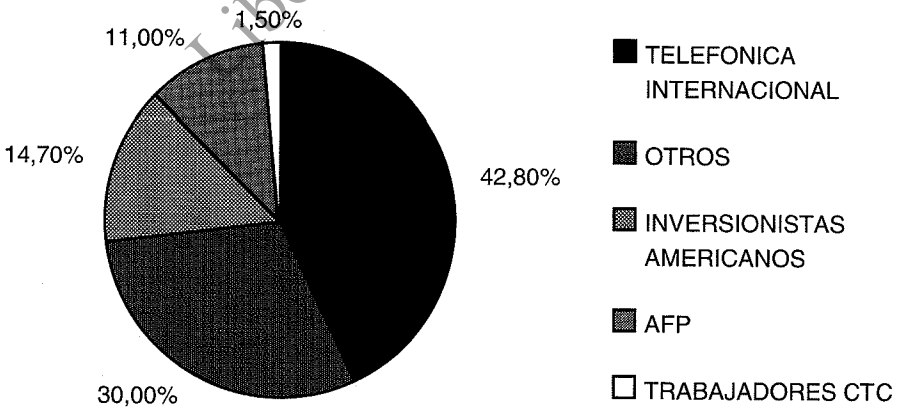
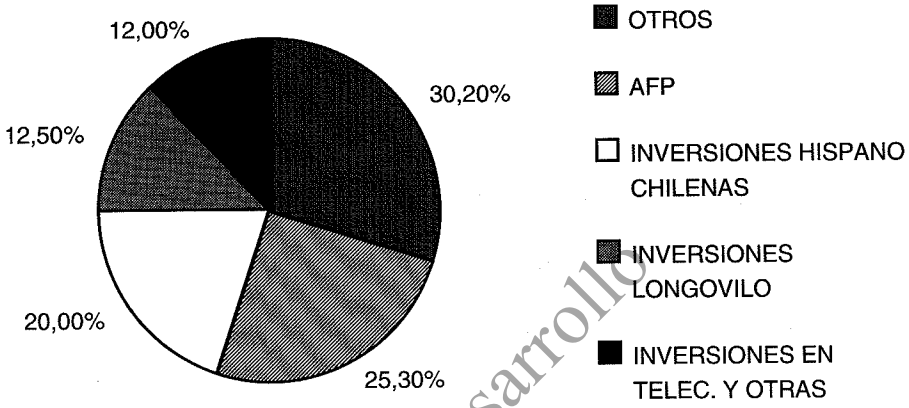


Gráfico N° 14
ACCIONISTAS DE ENTEL
(Diciembre 1990)



Libertad y Desarrollo

Referencias

– Agurto, R. "Documentos de trabajo sobre telecomunicaciones", Números 66/82, diciembre 1982, 51/83, agosto 1983 (coautor con Bernstein,S.) y 29/85, agosto 1985, todos de la Comisión Nacional de Energía.
– Comisión de Telecomunicaciones del Colegio de Ingenieros de Chile A.G. (Bonzi, E., presidente, Arenas, G, jefe comisión redacción) "El Colegio de Ingenieros y la Ley General de Telecomunicaciones", Revista Telecomunicaciones, marzo 1991.
– Compañía de Teléfonos de Chile, "Anuario Estadístico del Desarrollo Telefónico" 1960-1990.
– Domínguez, M. "El Proceso de Privatización en el Sector Telecomunicaciones en Chile", ENTEL CHILE, 1990.
– Fontaine, E., Valdés, S., "Libre Competencia y Autorización a Concesionarios Locales Para Operar en Larga Distancia", noviembre 1989.
– Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Subsecretaría de Telecomunicaciones, "Planificación de las Telecomunicaciones Nacionales", noviembre 1982.
– Ternero, R. "Compañía de Teléfonos de Chile, CTC", Documento inserto en el Capítulo VI del libro "Estado Empresario y Privatización en Chile", Cuadernos Universitarios, Serie Investigaciones N° 2, Universidad Nacional Andrés Bello, mayo 1990.

SECTOR TRANSPORTES

JORGE ASECIO F.

Libertad y Desarrollo

Libertad y Desarrollo

I. INTRODUCCION

Este informe sólo considera el transporte en sus modalidades: marítima, portuaria, aérea y ferroviaria. No se ha contemplado el transporte caminero, de carga y pasajeros, urbano y suburbano, debido a la amplitud del tema y a que ellos han sido proporcionados tradicionalmente por el sector privado.

Con el avenimiento del gobierno militar y especialmente a partir de 1975, la estrategia de desarrollo impulsada en Chile, requería de un sistema de transportes que tanto en el plano nacional como internacional, facilitara el logro de los objetivos ecónomicos. Ello es especialmente relevante en el caso del transporte internacional, por la ubicación geográfica de Chile y la relativa lejanía de sus más importantes mercados.

Sin duda que muchas modificaciones realizadas en el campo del transporte fueron radicales, especialmente las relacionadas con el sistema portuario; sin embargo, es preciso señalar también que, en algunos casos, parte de las modernizaciones planificadas no se concretaron, como es el caso de la privatización de las operaciones de la infraestructura portuaria y de las operaciones ferroviarias. Ambos aspectos pueden tener especial importancia en el futuro en dichos sectores, pues se han alcanzado niveles operativos, donde no es posible esperar una mayor productividad sólo con cambios normativos. El desafío actual consiste en concretar importantes inversiones, que el sector privado está capacitado para asumir, faltando sólo establecer el marco jurídico en el cual puedan desenvolverse.

Merecen especial consideración las modernizaciones realizadas en el campo portuario, las que pese a ser todavía insuficientes, han permitido una gran economía de recursos. Debe considerarse que en 1973, los puertos chilenos registraban tal grado de atochamiento que se debía pagar entre 60.000 y 80.000 dólares por sobreestadía de las naves. Se estimaba incluso que debían construirse nuevos sitios, en el complejo portuario Valparaíso-San Antonio, con el objetivo de eliminar el atochamiento. No obstante gracias a estas modernizaciones, el complejo portuario de Valparaíso-San Antonio, que tiene hoy menos sitios operativos que en 1973 (producto del terremoto de 1985 que inutilizó algunos de ellos total o parcialmente) moviliza más carga que la que movilizaba el conjunto de la empresa portuaria en dichos años. Puede mencionarse también, que en el caso de algunos productos, se tiene un ahorro de costos equivalente a acercar los puertos chilenos a los lugares de destino de las mercancías, más de 10.500 kilómetros en el caso de la madera y alrededor de 3.500 kilómetros en el caso de la fruta.

El éxito alcanzado en los cambios realizados en el sector portuario, tanto en el ámbito laboral como de la empresa portuaria estatal, fueron

Libertad y Desarrollo

posibles gracias a que se indemnizó a los trabajadores que tenían el monopolio de las actividades portuarias, se fue preparando un escenario donde el sector privado asumiera las labores portuarias y se restringió fuertemente el accionar de la empresa portuaria estatal.

En los casos del transporte naviero, aéreo y de operación portuaria, se realizaron modificaciones al ordenamiento jurídico que buscaron establecer básicamente un sistema competitivo y abrir la participación al sector privado en cada modalidad de transporte. Especial mención merece la aplicación del principio de reciprocidad en el campo del transporte internacional (aéreo y marítimo), que fue el pilar sobre el que se construyó el ordenamiento jurídico de cada sector. Cabe mencionar que, inicialmente en estos dos casos las modificaciones legales fueron mucho más radicales que las que finalmente están vigentes, y podría considerarse que el equilibrio de la normativa institucional de cada sector se alcanzó, cautelando la permanencia de un sistema altamente competitivo, pero entregando a su vez herramientas para que las empresas nacionales pudieran competir lealmente con las empresas extranjeras en el campo marítimo y aéreo.

Una evidente carencia del proceso desarrollado en el sector del transporte aéreo, fue la inexistencia de entidades empresariales encargadas de administrar la infraestructura aeroportuaria, ya que hasta hoy día ellas son realizadas por el Gobierno Central a través de una institución semi-descentralizada dependiente de la Fuerza Aérea de Chile.

Un aspecto trascendental de las modificaciones fue el proceso de privatización (inconcluso aún) y de disolución de las empresas estatales o estatizadas en el gobierno de la Unidad Popular. Este proceso permitió lograr que el sector privado asumiera decididamente la labor de prestación de servicios de transporte, ya fuera a través de las empresas privatizadas en algunos casos, o mediante la creación de nuevas empresas. Aparte del necesario marco jurídico, se requería otorgar certeza a los inversionistas privados de que el Estado, a través de sus empresas, no competiría deslealmente con ellos, como había sido tradicional en las últimas décadas en Chile.

En el sector del transporte ferroviario se avanzó, realizando un gran esfuerzo racionalizador, en la tarea de centrar a la empresa estatal en las actividades que le son propias y dentro de ellas en aquellas en que tiene ventajas comparativas. También se logró, aunque de manera muy incipiente, introducir la participación del sector privado en el campo ferroviario, especialmente en cuanto a la mantención y reparación de equipo rodante e infraestructura. A diferencia de los otros sectores, en el campo ferroviario no se realizaron modificaciones del ordenamiento jurídico compatibles con los objetivos establecidos; quizás por ello, los resultados obtenidos fueron relativamente exitosos en lo referente a la racionalización aplicada y bastante

Libertad y Desarrollo

pobres en lo que dice relación con la necesidad de proyectar una empresa eficiente, con mayoritaria participación privada, ya fuera directamente en su propiedad o a través de empresas de operaciones ferroviarias.

Finalmente, cabe mencionar que una de las más importantes limitaciones que se enfrentaron para realizar este estudio, fue la inexistencia de información estadística en cantidad y calidad compatible con los objetivos de la materia.

II. SECTOR AEREO

El origen del transporte aéreo nacional comercial se remonta al 5 de marzo de 1929, fecha en la cual el Presidente de la República, General Carlos Ibañez del Campo, firmó el acta que declaraba inaugurada la Línea Aeropostal Santiago-Arica. Luego de tres años fue dictado el Decreto Ley 247, que creaba la Línea Aérea Nacional, siendo su primer vicepresidente y verdadero impulsor, el Comandante don Arturo Merino Benítez.

La Junta de Aeronáutica Civil (JAC) fue creada por iniciativa de la Fuerza Aérea de Chile. Es así, como el 30 de octubre de 1941, el Consejo Aéreo presidido por el General Arturo Merino Benítez, recomienda la creación de un organismo de carácter civil que tenga a su cargo la organización, desarrollo y control de los servicios aéreos civiles. Dicha proposición se materializó en 1948, mediante el decreto supremo N° 42. La Junta tuvo existencia netamente administrativa hasta el año 1953, fecha en que es dictado el DFL N° 343, colocándola bajo la dependencia del Ministerio de Defensa Nacional.

A partir de 1953, la JAC recibió la facultad de autorizar los servicios de cabotaje, previa consulta a Lan Chile. Como es de suponer, a contar de esta fecha la Línea Aérea Nacional tuvo preferencia sobre cualquier servicio, situación que se mantuvo hasta 1978, cuando el cabotaje es reservado para todas las empresas nacionales. En 1979 se efectúa una liberación del cabotaje, ampliándolo a las empresas extranjeras sobre la base de derechos de reciprocidad.

El Decreto con Fuerza de Ley N° 241, de 1960, fijó las funciones y atribuciones de la Junta de Aeronáutica Civil, estableciendo, entre otras tareas, las siguientes :

- Ejercer la dirección de la aviación comercial en el país.
- Acordar el plan general de aeropuertos y aeródromos y de instalaciones para la ayuda y protección de la navegación aérea.
- Distribuir y asignar de acuerdo con el plan aprobado los fondos para

Libertad y Desarrollo

la contrucción, conservación y modificación de aeropuertos y aeródromos.

- Informar al Ministerio de Defensa sobre tasas y derechos a cobrar por el uso de aeropuertos y aeródromos.
- Autorizar el establecimiento en el territotorio aéreo nacional de servicios de transporte aéreo.
- Regular la capacidad de tráfico y aprobar las frecuencias de vuelo de los servicios de aeronavegación comercial.
- Proponer al Presidente de la República las tarifas del transporte aéreo.

En virtud del mismo decreto, la JAC pasó a depender del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción a través de la Subsecretaría de Transportes. Posteriormente en 1967, la Ley 16.723 determinó que la Subsecretaría de Transportes y la JAC, pasaran a depender del Ministerio de Obras Públicas, que comenzó a llamarse Ministerio de Obras Públicas y Transportes. El DL N° 557, de 1974, creó el Ministerio de Transportes al cual le fueron transferidas las funciones que desempeñaba la Subsecretaria de Transporte, quedando transferida tambien a este ministerio la Junta de Aeronáutica Civil.

Corresponde a la JAC velar por la definición y aplicación de la política aérea nacional. En este sentido, desde su creación pueden distinguirse dos períodos, el primero desde 1948 hasta 1979, que se caracterizó por disponer de amplias atribuciones reguladoras del mercado aéreo comercial, y el segundo desde 1979 a la fecha, que se ha caracterizado por atribuciones restringidas de esa autoridad, entregando al mercado el factor regulador de la oferta y demanda por servicios aéreos.

Respecto de los servicios internacionales, en el período comprendido entre 1948 y 1964 la única ruta internacional atendida por Lan Chile era Buenos Aires, Argentina, por lo cual el país se abrió a la operación en el marco de sendos convenios con empresas extranjeras. Entre 1964 y 1979 Lan Chile aumenta su oferta de servicios internacionales lo que lleva a la autoridad, por imposiciones de esta empresa, a restringir a la operación de líneas aéreas extranjeras. Estas restricciones llevaron incluso a la aplicación de cuotas de pasajeros y carga por vuelo para los operadores extranjeros.

A partir de 1977 se empieza, aunque administrativamente, a levantar las restricciones para los operadores extranjeros en el movimiento de carga. Posteriormente y también en forma administrativa, la JAC decidió aprobar todas las peticiones para proporcionar nuevos servicios de pasajeros, a menos que LAN-CHILE pudiera demostrar concluyentemente, sólo en el plazo de una semana, que dicho servicio sería perjudicial para ella. Se habían sentado así las bases para la desregulación del mercado aéreo.

Libertad y Desarrollo

Posteriormente el 5 de diciembre de 1978 es dictado el Decreto Supremo N° 446, que aprobó la libertad tarifaria para el transporte aéreo regular internacional de carga entre Chile y otros países. Por otro lado, el mismo día es dictado el Decreto Supremo N° 459, que aprueba la libertad tarifaria para el transporte aéreo regular internacional de pasajeros.

El 22 de junio de 1979, es dictado el Decreto Ley N° 2.563, que contiene normas sobre la aviación comercial, modificando los DFL 221 de 1931 y 241 de 1960. En él se establece libertad de acceso al mercado y libertad de tarifas, entregando a la autoridad, en atención a las características de normas internacionalmente aplicadas, las atribuciones para aplicar sobre la base del principio de reciprocidad, restricciones a empresas de terceros países en rutas en que las empresas chilenas están restringidas por otro Estado, y fijar tarifas en aquellas rutas en que, por disposición de otro Estado, no exista libertad tarifaria.

De esta forma, a partir de esa fecha la Junta de Aeronáutica Civil, cumple las siguientes funciones:

- Ejercer la dirección de la aviación comercial en el país y administrar las políticas correspondientes.
- Representar al Gobierno de Chile ante los organismos internacionales.
- Participar en las negociaciones y elaboración de acuerdos y convenios internacionales, relacionados con la aviación comercial.
- Calificar la reciprocidad de derechos que otorguen a las empresas nacionales los países extranjeros.
- Asignar frecuencias aéreas internacionales mediante licitación pública.
- Fijar tarifas aéreas internacionales en los casos que señala la ley.
- Llevar el registro de tarifas de las rutas con libertad tarifaria.
- Establecer y controlar los seguros de aeronaves comerciales.

Libertad y Desarrollo

Posteriormente, el 23 de noviembre de 1981, es dictada la Ley N° 18.063 que modificó algunos aspectos de la Junta, entregándole las atribuciones que mantiene hasta hoy. Esta última ley le entregó herramientas que permitían negociar de mejor forma ante las autoridades de otros países los derechos aéreos del país.

Se debe recordar que los derechos aéreos comerciales de un país, están constituidos por las llamadas libertades del aire. En este sentido, cada nación es soberana en la administración de sus libertades; luego la política aplicada fue, a través de la aplicación del principio de reciprocidad, negociar con los distintos países un mayor grado de apertura, en los respectivos mercados aéreos.

El resultado de la política aplicada queda demostrado en el aumento que ha tenido la demanda en los últimos años, como lo podemos ver en los siguientes gráficos del transporte aéreo internacional.

Gráfico N°1
Años 1979 - 1990

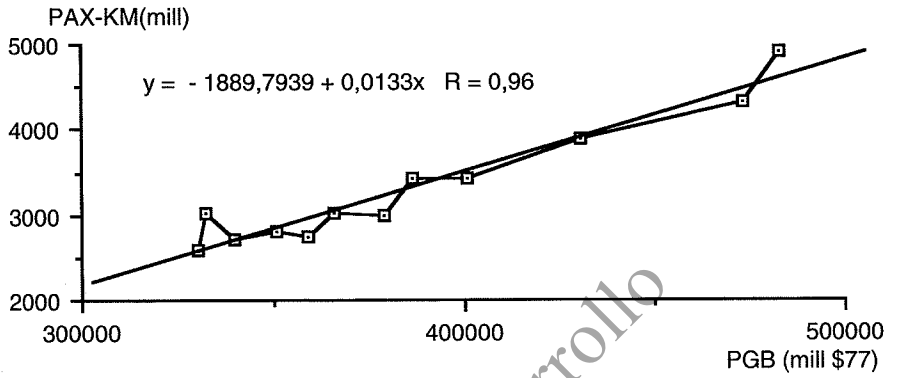


Gráfico N°2
Años 1963-1978

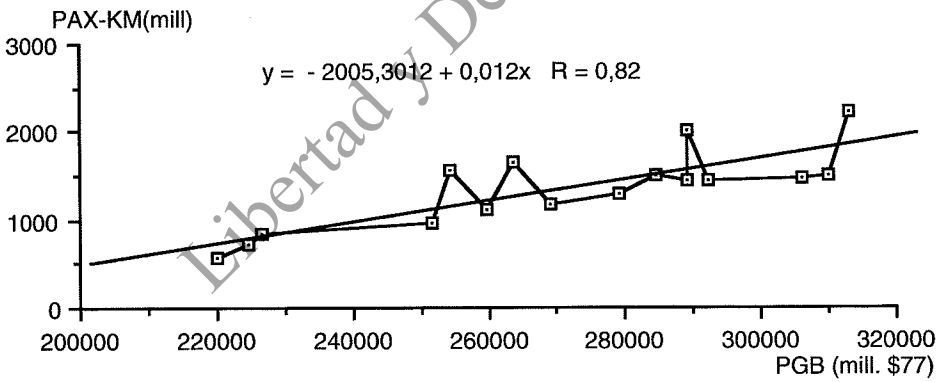
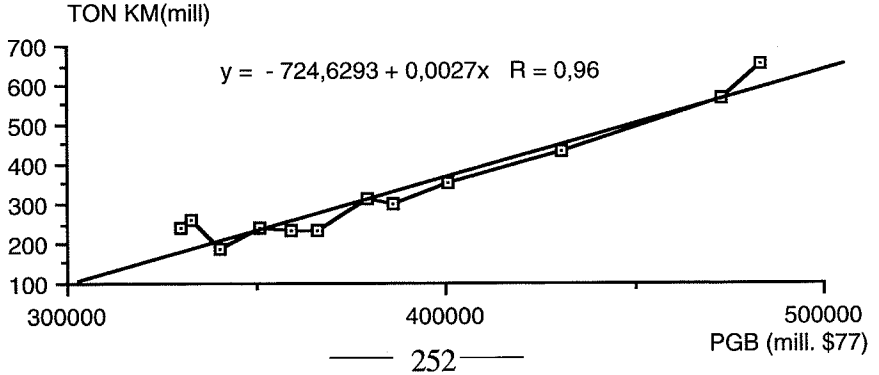
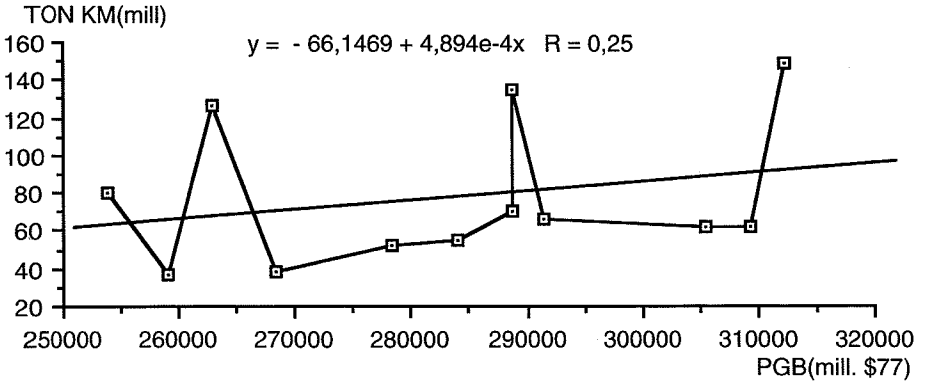


Gráfico N°3
Años 1979-1980



Libertad y Desarrollo

Gráfico N°4
Años 1967-1978



Los antecedentes expuestos demuestran que los indicadores que mejor representan el nivel de producción del sector aéreo, como son los pasajeros - kilómetros transportados, así como las toneladas - kilómetros transportadas, comparadas con el nivel del Producto Geográfico Bruto a precios constantes muestran una relación menos dependiente en el período anterior a 1979, en tanto desde 1979 a 1990 esta relación es más dependiente de la tendencia que sigue el índice económico.

Ello se explica en parte, por las políticas restrictivas al desarrollo del sector aéreo que existían en el país antes de 1979, las cuales no permitían que la actividad aérea comercial desarrollara un efectivo rol en el desarrollo de la economía nacional, y en parte, por el propio estado de la economía hasta 1975. Adicionalmente, el aumento de la proporcionalidad en las tendencias positivas demuestran que tanto la demanda como la oferta por servicios aéreos se han mantenido en una franca etapa de adecuación, la cual, como lo demuestran las cifras, no ha terminado. Lo anterior tiene su explicación en el mejoramiento de las condiciones competitivas del transporte aéreo, tanto en términos tarifarios como tecnológicos, así como en un aprovechamiento efectivo por parte de la demanda, de la capacidad que ofrece el transporte aéreo.

La incorporación de nuevas empresas prestatarias de servicios, así como la incorporación al mercado de nuevos y más modernos equipos de vuelo, que se adaptan mejor a los requerimientos de la demanda y presentan costos medios más bajos, aseguran un incremento de los niveles de demanda conocidos.

La actividad aérea internacional con respecto a Chile se caracteriza por viajes de largo recorrido, lo cual permite marginalizar los diversos mercados entre puntos de la ruta, de forma que los usuarios tienen la

Libertad y Desarrollo

posibilidad de internalizar esta situación. Asimismo, el desarrollo tecnológico de la aviación comercial mundial ha incorporado aviones de gran capacidad, equipados con motores de alta tecnología, de costos medios mas bajos, lo que ha posibilitado enfrentar en forma efectiva el alza experimentada por los combustibles, factor de gran importancia en el transporte aéreo por su fuerte incidencia. Otra característica importante del mercado chileno es su pequeño tamaño, elemento que se ve favorecido, como ya se dijo, por la condición terminal (marginal) de los tráficos con respecto al país en el caso de los usuarios y dificulta el accionar de las empresas nacionales.

Las características del mercado llevaron a la autoridad a aplicar una política que permitiera generar condiciones de competencia, con lo cual se ha obtenido incrementos de frecuencia, servicios a más bajo costo y una mayor cobertura aérea desde nuestro país.

Resulta representativo de lo anterior el hecho que en 1964, llegaban al país sólo 14 empresas extranjeras: en 1991 desde nuestro territorio operan más de 32 empresas con servicios regulares, las que ofrecen una amplia gama de calidad del servicio con múltiples modalidades de sistemas tarifarios.

Libertad y Desarrollo

1. EMPRESAS AEREAS

El decreto con Fuerza de Ley N° 3 de 1969, que modificó las leyes 10.645 y 15.334 y derogó el DFL 305, de 1960, constituyó la Ley Orgánica de la Línea Aérea Nacional - Chile. En ella se establecía que :

- El Estado aseguraría, por su intermedio, el transporte aéreo entre los distintos puntos del país y con el exterior.
- La Ley de Presupuesto de la Nación de cada año consultaría los fondos que se requirieran para complementar el costo de operación de servicios que realice la empresa, tanto en sus operaciones nacionales como internacionales.
- Lan Chile estaba exenta de toda clase de impuestos y contribuciones fiscales y municipales, sin excepción alguna.
- Lan Chile debía ser oída previamente a la discusión y concertación de convenios internacionales sobre transporte aéreo o cualquier otro acto que importare otorgamiento de permisos o ampliación de los existentes para operar comercialmente en el país.
- Todos los funcionarios de servicios fiscales, semifiscales, de la administración autónoma, municipales y de empresas del Estado debían adquirir sus pasajes aéreos en Lan Chile. Asimismo, la carga aérea perteneciente a los servicios o personas indicadas debían ser transportados en aeronaves de Lan Chile.

Con el tiempo la Ley Orgánica de la empresa, se constituyó en un instrumento de política de los diversos gobiernos, los cuales disponían los servicios que debía ofrecer la empresa sin importar los costos, por cuanto el Gobierno tenía la obligación de asignar los recursos en la etapa de asignación presupuestaria. Una situación como la descrita, además de una administración que no tenía las herramientas contables que reflejaran su nivel de eficiencia determinó que la empresa acumulara pasivos por US$ 74 millones, lo cual, unido a una falta de agilidad empresarial llevó al Gobierno a organizar a la empresa con una nueva estructura jurídica.

La transformación de esta empresa autónoma del Estado en sociedad anónima se efectuó en cumplimiento a lo prescrito en el artículo 18.400 de 1985. Finalmente, el artículo 17 de la ley 18.768 publicada en el diario oficial el 29 de diciembre de 1988, derogó el artículo 2° de la ley 18.400 que obligaba a CORFO a mantener la propiedad de a lo menos el 40% del capital de la sociedad. Gracias a lo anterior, como primera etapa de la privatización de Linea Aérea Nacional S.A. sus trabajadores adquirieron el 15% del capital accionario de la sociedad, avanzándose posteriormente hasta el día de hoy, donde el Estado tiene una participación, que aunque minoritaria, no se justifica bajo ningún sentido práctico.

Por otra parte, el término del monopolio de Lan-Chile posibilitó que empresas privadas pudieran desarrollar actividades en aquellas áreas que no eran explotadas o lo eran deficientemente. Es así que aparecen empresas como AERONOR, ASA, AEROANDINA, T.A.C., AERO GUAYACAN, AEROVIAS DAP, AEROSANTA y se fortalecen otras como LADECO, consolidándose sólo aquellas que aplicaron la estrategia adecuada, como es el caso de Líneas Aéreas del Cobre. Resulta representativo de lo anterior la evolución de la participación en la oferta de los operadores nacionales en el movimiento aéreo de los últimos 15 años.

Libertad y Desarrollo

Gráfico N°5
OFERTA NACIONAL

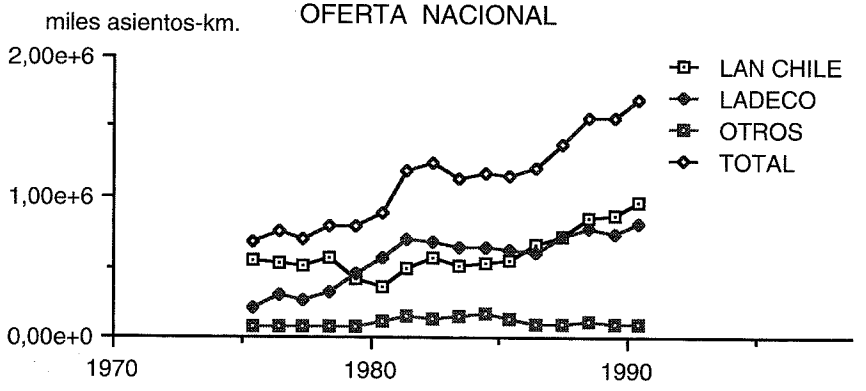
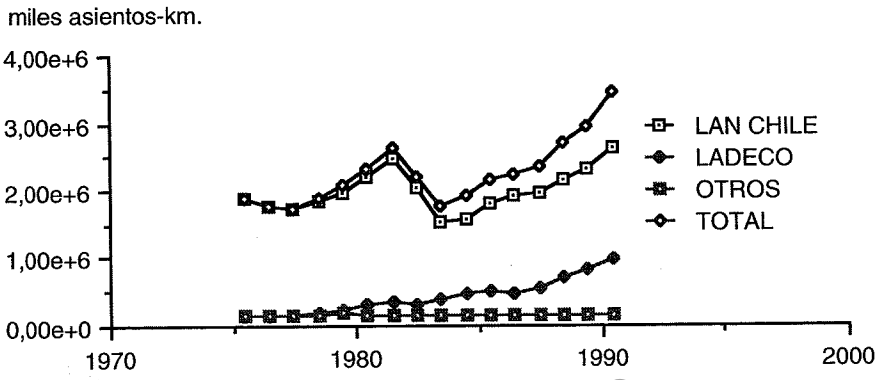


Gráfico N°6
OFERTA INTERNACIONAL



Por otra parte, la evolución de la participación de mercado de las empresas nacionales en los tráficos internacionales se puede apreciar en los siguiente gráficos y muestra que ella tiende a estabilizarse entre el 45 y el 50% en los últimos años, en un mercado que está experimentando una evidente expansión.

Libertad y Desarrollo

Gráfico N°7
PARTICIPACION EMPRESAS NACIONALES SOBRE EL TOTAL DE PAX-KM

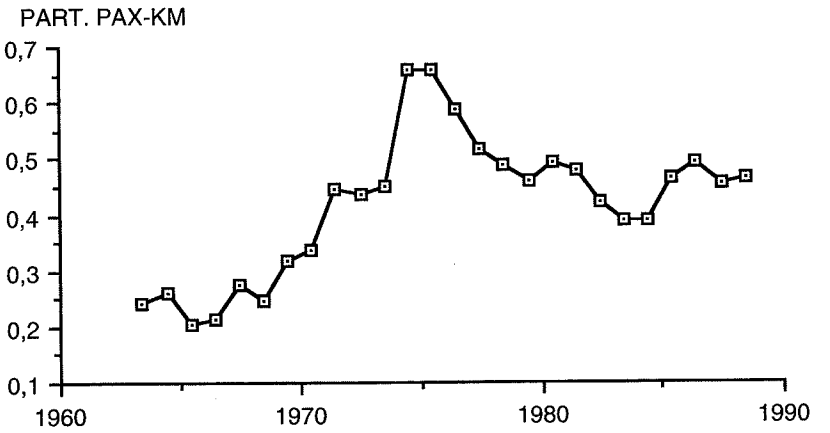
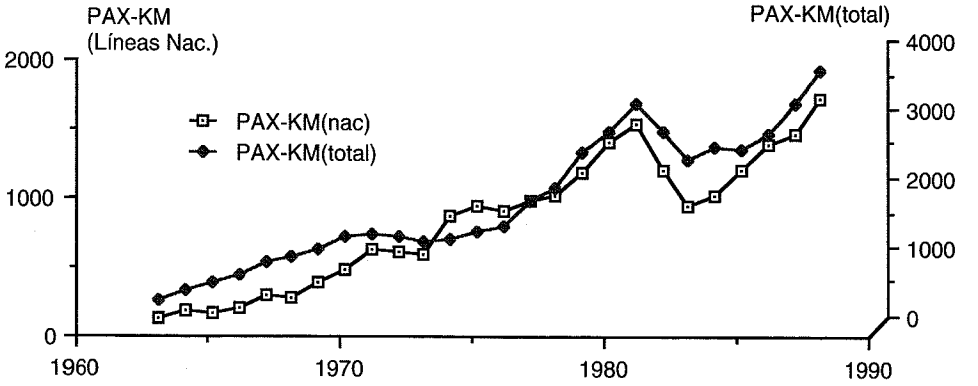


Gráfico N°8
EVOLUCION DE MERCADO



Libertad y Desarrollo

2. EVOLUCION DE TARIFAS

a. Mercado Internacional

Para el mejor logro de sus objetivos, IATA, organismo que agrupa a la casi totalidad de operadores aéreos internacionales, al amparo del apoyo que recibe de la OACI, Organización de Aviación Civil Internacional, de Naciones Unidas, ha dividido el mundo en tres grandes conferencias de tráfico, las cuales, a su vez las ha subdividido en regiones y subregiones, estableciendo ademas sistemas de relaciones entre ellas. Es así como la Conferencia de Tráfico N° 1 (Las Américas) se encuentra dividida en cuatro regiones, una de las cuales es la 1D (América del Sur), dentro de la cual, la 1D2 incluye a : Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

El concepto tarifario promovido por los organismos antes mencionados, estipula : "que los precios que aplicará la empresa o empresas de transporte aéreo se establecerán a niveles razonables, teniendo debidamente en cuenta todos los elementos de valoración, inclusive los costos de explotación, las características del servicio, las tasas de comisión, un beneficio razonable, y las tarifas aplicadas por otras empresas de transporte aéreo".

Por otra parte, la política de transporte aéreo de Chile, tiene por objetivo el lograr la mayor cantidad posible de servicios de transporte de pasajeros y de carga de una variedad suficiente y de una calidad adecuada, tanto dentro de su territorio como hacia y desde otros países, a las tarifas más bajas que sea dable conseguir. Con tal objetivo, la Ley de Aviación Comercial promulgada en junio de 1979, contiene disposiciones que liberalizan

totalmente las tarifas de transporte aéreo de carga y pasajeros, tanto nacional como internacional, pudiendo para tal efecto las empresas aplicar los precios que estimen más convenientes.

De acuerdo al marco político aéreo nacional, el país presenta una gran ventaja para la generación de un sector empresarial fuerte. Tal es la distancia que separa el territorio nacional de sus principales socios comerciales, teniendo en consideración que la producción del sector transporte, se traduce en capacidad de asientos o toneladas-kilómetros.

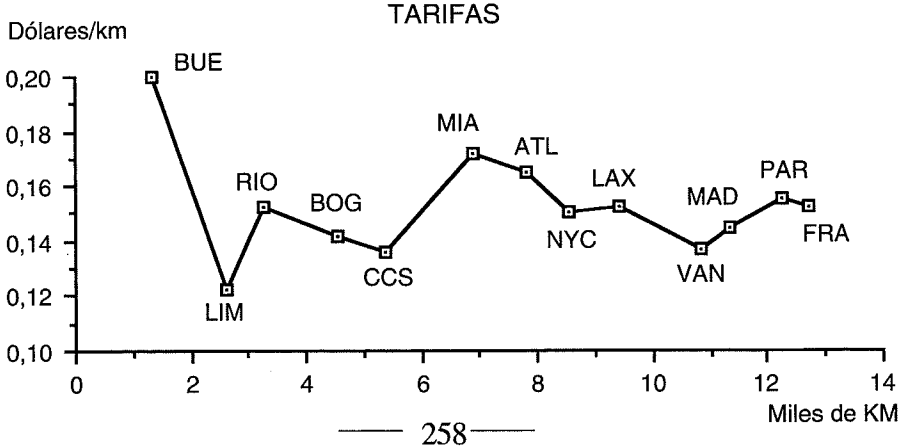
Por ello, a mayor distancia, mayor necesidad de equipos. Pero la ubicación terminal también presenta una gran desventaja, como ya se dijo, para las empresas nacionales, como lo es la marginalización del tramo final, por parte de las empresas provenientes de países alejados, especialmente en la situación de empresas provenientes de Europa con escala en Brasil y Argentina y empresas americanas con escala en países intermedios o usando su propio país como punto de tránsito, hacia terceros países.

Otro aspecto que puede afectar el desarrollo de las empresas nacionales es el apoyo directo o indirecto que la legislación comercial de los países de origen puedan brindar a las empresas extranjeras, con destino u origen en Chile, afectando sus factores de costos reales.

En consideración a los aspectos indicados, resulta de particular importancia analizar las tarifas recomendadas por IATA en clase Económica, para diferentes puntos con respecto a Chile, expresados en dólares americanos por kilómetro, las que muestran valores más altos para aquellas ciudades en que la demanda o la política proteccionista del país al cual pertenecen la facultan. No existen razones que justifiquen esta situación, que no sean las de captar la mayor parte del excedente del consumidor, producto del incremento de la demanda en algunos puntos como la existencia de una posición monopólica en otras. Tal es el caso de algunas ciudades norteamericanas y de otras europeas, lo que queda demostrado en el siguiente gráfico.

Libertad y Desarrollo

Gráfico N°9
TARIFAS



Como puede observarse, existe una importante diferencia entre las tarifas por kilómetro de las ciudades más lejanas de Santiago en relación a las más cercanas y es evidentemente que el costo por pasajero-kilómetro es menor, cuando las distancias son mayores. Esta situación lleva a que en general se utilicen todo tipo de promociones con el objeto de rebajar al usuario, las tarifas recomendadas por IATA.

Cuando de alguna forma se rebajan las tarifas IATA, lleva a que la mayoría de las veces se produzca una efectiva competencia en el mercado del transporte aéreo internacional.

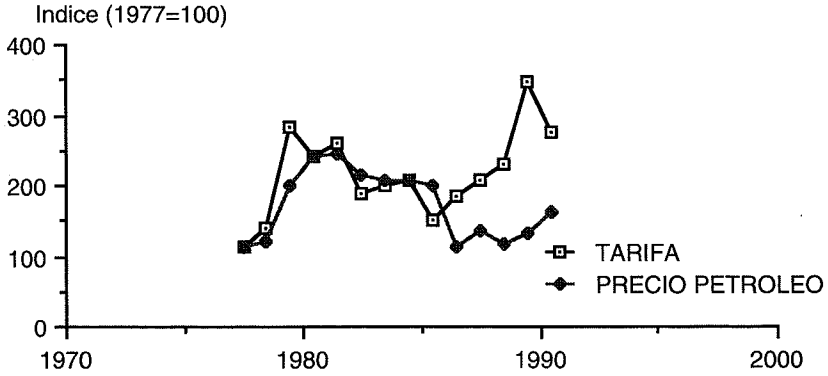
b. Mercado nacional

Un análisis de la evolución histórica del sistema tarifario a nivel nacional, demuestra primeramente algunos elementos de características monopólicas como son las diferenciales de tarifas que existen para los principales puntos de los grandes operadores nacionales, así como sus itinerarios. En el primer caso, llama la atención que las diferencias de tarifas sean del orden de $100 para tramos en que el valor es entre $ 30.000 y $ 60.000; y por otro, que los itinerarios sean prácticamente coincidentes. Si bien se concuerda con el hecho que en una economía de mercado las tarifas tenderán a igualarse y la calidad del servicio a homogenizarse, ello no asegura la no existencia de situaciones duopólicas, las cuales siempre han sido difícil de comprobar y combatir. Frente a esta situación corresponde primordialmente velar por la mantención de un expedito acceso al mercado de terceros operadores y también contar con organismos que permitan combatir abusos monopólicos.

Se presenta a continuación un análisis de la evolución histórica de la tarifa aérea, para el tramo Santiago - Punta Arenas, el cual se ha elegido por ser el que presenta el menor nivel de competencia intermodal, dado que no todos los medios de transporte absorben la totalidad de los costos reales.

Libertad y Desarrollo

Gráfico N°10
TARIFAS STGO. PUNTA ARENAS



Caso ilustrativo de respuesta al caso analizado precedentemente, es la reciente incorporación a la oferta nacional del operador SABA AIRLINES, a precios sustancialmente más baratos que los de las líneas tradicionales. Al respecto, es necesario recordar el planteamiento de los precursores de la apertura del mercado aéreo, quienes manifestaban que en un mercado reducido como el nacional, con un nivel de crecimiento constante, en el mediano plazo, las empresas pequeñas tenderán siempre a crecer, dejando espacios de mercado vacíos para el surgimiento de nuevas pequeñas empresas, las que juegan el importante rol de regulador precios en el mercado, especialmente mientras mantienen dicho tamaño.

Otro aspecto que no puede dejar de mencionarse y que afecta en forma importante hoy día a este sector, es la carencia de organizaciones de carácter empresarial que financien, construyan y gestionen la infraestructura aérea, así como la inexistencia de normas que permitan ejercer estas funciones al sector privado.

Libertad y Desarrollo

3. CONCLUSIONES

Las políticas implementadas en el sector aéreo después de 1974 han demostrado plenamente el logro de sus objetivos, cuales fueron el dotar al país de una oferta aérea eficiente de bajo costo, alta frecuencia, constituyéndose en un apoyo efectivo al crecimiento económico y social del país, asegurando, al mismo tiempo, un crecimiento para los operadores aéreos nacionales efectivamente eficientes.

El transporte aéreo internacional opera sobre la base de normativas proteccionistas de los estados en beneficio de sus empresas nacionales, con un efecto negativo en su propio mercado y en aquellos complementarios como el chileno.

La política aérea nacional, así como sus herramientas normativas, no aseguran la defensa de la no internalización, por parte del mercado nacional, de las políticas proteccionistas de terceros países, luego sus herramientas deben orientarse siempre a abrir mercados, en vez de contribuir a cerrarlos.

La evolución histórica ha demostrado los desastrosos efectos en el mercado aéreo de la existencia de un Estado empresario, por cuanto la organización empresarial se constituye en un instrumento político del gobierno que corresponda. Además en el caso chileno, la Fuerza Aérea, que fue la gran impulsora de la aeronavegación comercial, mantiene hoy día un rol excesivamente preponderante en el campo normativo aerocomercial y en el manejo de la infraestructura aeroportuaria (que debieran corresponder a la autoridad civil), además de competir directamente con el sector privado en la prestación de servicios comerciales.

III. SECTOR FERROVIARIO

1. ANTECEDENTES HISTORICOS : 1851 - 1978

En el año 1851, veinticinco años después que circulara el primer tren de pasajeros del mundo, entre Stockton y Darlington (Inglaterra), nace en Chile y en Sudamérica la actividad ferroviaria, al inaugurarse el ferrocarril de Caldera a Copiapó. A partir de esa fecha, la extensión de la red ferroviaria nacional toma un ritmo vertiginoso, como obra de la iniciativa y empuje netamente privados.

Producto de ello, en 1862 se dicta la primera norma que afecta a los ferrocarriles, que establecía en sus bases el libre acceso de cualquier agente a la actividad ferroviaria con la sola restricción de hacer exigibles condiciones generales de seguridad, compatibles con el desarrollo de la actividad de transporte de pasajeros y carga.

En 1884, el Estado de Chile se incorpora a la actividad, a través de la dictación de la Ley que creó la Empresa de los Ferrocarriles del Estado, a cargo de la administración, operación y desarrollo del sistema ferroviario chileno. En esa misma fecha se estableció que todas las empresas que estuvieran prestando servicios ferroviarios no tendrían ningún tipo de franquicia tributaria y las que hubieren, lo serían para todas las empresas, incluida la estatal.

Sólo unos pocos años después, en 1889, comenzaba un espiral de beneficios para la empresa estatal, estableciéndose en esa oportunidad que las municipalidades que tuvieran aporte estatal deberían proporcionar gratuitamente el abastecimiento de agua potable que requiriera la Empresa de Ferrocarriles.

En 1922, se establecían impuestos a las cargas de mercancías que se exportaran o importaran, salvo las fiscales o las transportadas por la empresa estatal. Más aún, se estableció un proceso intervencionista en la fijación de tarifas, que llevó a que éste se hiciera con el objetivo de cubrir los costos de la empresa más ineficiente (la estatal), estando impedidas las empresas privadas de cobrar precios por debajo de dichas tarifas. Así, con esta combinación de impuestos a las cargas transportadas por las empresas privadas y fijación de precios, se consolidó un sistema claramente dicriminatorio para las empresas privadas.

Debe señalarse adicionalmente que desde su creación y hasta los años 40, la actividad ferroviaria mantuvo un carácter semimonopólico en la competencia modal del sector transportes, compitiendo sólo en las largas distancias con el transporte marítimo, asumiendo un rol fundamental en la

Libertad y Desarrollo

colonización del sur del país, en el desarrollo de la minería y como fundamental medio de transporte terrestre.

En 1937, con el objetivo de extender sus servicios más al sur de Puerto Montt, la empresa de ferrocarriles estatal, crea los Servicios Marítimos de los Ferrocarriles del Estado, que en 1953 se transforma en la Empresa Marítima del Estado, EMPREMAR. En el mismo período Ferrocarriles del Estado contruye y opera una cadena de hoteles a lo largo del territorio nacional, la que posteriormente es traspasada a CORFO, creándose la HONSA.

Posteriormente, se perdió la condición semimonopólica que privilegiaba al transporte ferroviario, debido al explosivo desarrollo de la industria automotriz, después de la segunda guerra mundial y a su consolidación como medio alternativo de transporte, que tuvo en Chile su manifestación entre los años 1955 y 1965. En esta fecha es contruida la Carretera Panamericana que une al país de norte a sur, establecida paralela a la red ferroviaria.

A esa fecha, la Empresa de los Ferrocarriles del Estado había llegado a un gigantismo exagerado, contando con una estructura imposible de sustentar en las condiciones de competencia que se venían gestando en la industria del transporte. De este modo, se originó una situación deficitaria permanente y progresiva, absorbiendo el Estado, a través de subsidios, las pérdidas generadas por la mantención de la estructura alcanzada por la empresa, protegiéndola de la competencia y evitando su adecuación a las nuevas condiciones del mercado.

En 1960 se redefine su organización a través de la dictación de la Ley de Administración de la Empresa de los Ferrocarriles del Estado, determinando además sus objetivos, obligaciones y atribuciones, las relaciones entre la empresa y el Gobierno y las retribuciones que a éste le correspondería entregarle.

A partir de 1960 y hasta 1973, los ferrocarriles fueron considerados como una empresa de servicio público y tanto sus inversiones como sus déficit operacionales eran absorbidos por el Estado. Durante esa época, el personal alcanza la mayor cifra de su historia: casi 28.000 funcionarios en el período 72-73.

Producto de una extremada y sistemática aplicación de un mal entendido rol de servicio público de la empresa, se generó una situación de gran deterioro económico y administrativo.

A partir del año 1973, el nuevo gobierno inició un proceso de racionalización de los servicios de la empresa estatal, que se tradujo inicialmente en una reducción drástica de su personal, desde 28.000 funcionarios, hasta 15.000 en 1978, fecha que marca un cambio importante en la administración de la empresa, por la supresión definitiva de aportes fiscales, a partir de finales de ese año.

Libertad y Desarrollo

El proceso de racionalización significó un mejoramiento inmediato en los índices de gestión; la productividad del personal se elevó desde 178.600 unidades de tráfico por trabajador a 196.500; el coeficiente de explotación (cuociente entre ingresos totales, sin aporte fiscal y gastos totales, sin costo de jubilaciones) de 0,53 se elevó a 0,80 y el coeficiente operacional (cuociente entre ingresos y gastos) se incrementó desde 0,54 a 0,84.

No obstante lo anterior, el volumen de endeudamiento de la Empresa, que en 1974 llegaba a 53,1 millones de dólares y que había logrado ser reducido a 36,8 millones en 1976, repuntó nuevamente hasta 44,4 millones en 1978.

Los subsidios fiscales, por su parte, fueron reduciéndose en forma drástica hasta quedar en cero, como se dijo a partir del año 1979.

2. ELIMINACION DEL APORTE FISCAL: 1979 - 1991

El año 1979 marca el inicio de una nueva etapa, en la que por primera vez, la Empresa de los Ferrocarriles del Estado opera sin aportes fiscales ni compensaciones de ninguna clase, ya fuera por los activos y pasivos con que contaba en ese momento, o por el sobredimensionamiento de sus inversiones, de su dotación de personal y de la extensión de su red, todo ello unido al servicio de una deuda de más de 50 millones de dólares.

Se obligaba entonces a la empresa a desenvolverse en el marco de las políticas de economía social de mercado, donde la asignación más eficiente de los recursos se hace a través del funcionamiento de los mecanismos de mercado.

Para ello el Estado se comprometió a eliminar las distorsiones que entonces condicionaban la correcta asignación modal de los recursos en el mercado del transporte, consistiendo la principal de ellas en que los usuarios comerciales de los caminos (transportistas de pasajeros y carga), lo utilizaban prácticamente sin costo.

A ello había que agregar la existencia de diversas cargas previsionales, tributarias, la prestación obligatoria de servicios no rentables o fuertemente deficitarios y diversas otras que discriminaban en contra de Ferrocarriles del Estado.

Con la supresión total de los aportes estatales a Ferrocarriles, se quería obligar a la administración de la empresa, a buscar un tamaño viable, con el fin de limitar su explotación a sectores y servicios en que ella resultara comercialmente rentable.

Con este objetivo se estudió y elaboró un Plan Maestro, que fijó la dimensión de la nueva empresa, determinó los criterios de explotación y realizó una serie de recomendaciones respecto a variados factores de la gestión ferroviaria.

Libertad y Desarrollo

En orden al equilibrio financiero, se adoptaron las siguientes tareas:

- Racionalización de la dotación de personal.
- Redimensionamiento general del resto de los recursos.
- Enajenación de activos prescindibles.
- Implementación de una acción comercial moderna, dinámica y flexible.
- Control severo de los gastos.
- Traspaso al sector privado de funciones ajenas a la función específica de transporte, o que en esa forma significaban para la empresa un eficiente ahorro de recursos.
- Racionalización jurídico-administrativa de la empresa.

Este marco general de racionalización proporcionó una base sólida, sobre la cual fue posible aplicar otras medidas complementarias importantes tales como:

- Levante de ramales no rentables.
- Establecimiento de tráficos ocasionales según demanda.
- Eliminación de la tracción a vapor que aún subsistía en la red sur.
- Recuperación de locomotoras y vagones.
- Creación de un organismo encargado exclusiva e íntegramente de los servicios de pasajeros.
- Reducción de personal de 15.000 a 7.500 empleados.
- Adecuación de las tarifas al mercado, a pesar de no contar con completa libertad tarifaria.
- Supresión del servicio de pasajeros desde la capital al extremo norte (1.800 km. de extensión lineal).
- Creación de servicios como el Autotren y coches bar con pequeñas salas de proyecciones por videocassette.
- Transformación de coches dormitorios.
- Restauración de una gran cantidad de otros equipos.
- Sistema computarizado para venta y reservas de pasajes.

El período de auge de la economía nacional observado entre 1979 y 1981 y las medidas adoptadas permitieron la obtención de resultados positivos, incrementándose el coeficiente de explotación a 0.91 como promedio en dichos años; sin embargo, a partir esa fecha dicho indicador comenzó a decrecer hasta 0,69 en 1985.

La deuda total de la Empresa de los Ferrocarriles del Estado, al 31 de diciembre de 1985, ascendía a 105 millones de dólares aproximadamente, la

Libertad y Desarrollo

que se derivó básicamente del endeudamiento al que hubo que recurrir para pagar las indemnizaciones del personal (reducción de dotación), además de los déficit operacionales producidos con anterioridad a 1979. Otro componente tiene su origen en créditos de proveedores que contribuyeron a financiar planes de modernización, lo que significó no solamente continuar con el servicio de una deuda por instalaciones y equipos en servicio que, dadas las condiciones del mercado, no eran siempre rentables, sino además, cubrir costos de capital y mantenimiento de equipos, a veces sobredimensionados.

La política en el trasporte ferroviario posterior a 1979 consitió en cambiar las condiciones empresariales e institucionales de la Empresa de Ferrocarriles del Estado, de forma de darle una gestión eficiente, conseguir el equilibrio presupuestario, lograr la eliminación del déficit contable y obtener beneficios de la cuantiosa inversión del Estado en esta empresa. Por otra parte, para aplicar el principio de subsidiariedad y estrategias de flexibilidad y eficiencia empresarial, la empresa debía abandonar el criterio de autosuficiencia y traspasar al sector privado la función de provisión de bienes y servicios insumidos por la explotación ferroviaria.

No obstante lo anterior, la situación del transporte ferroviario en 1985 distaba mucho de las metas que el plan estratégico suponía alcanzar. Debemos señalar que a pesar del gran esfuerzo racionalizador, éste fue incompleto y por lo tanto, nunca se llegó a un equilibrio de caja. Además existía una gran depresión en los precios del transporte, producto fundamentalmente de dos situaciones: la crisis ecónomica y la ayuda estatal a los directos competidores de Ferrocarriles: los transportistas camineros.

Esta situación acentuó varios problemas que podían constatarse en esa época y que persisten en la actualidad. Ellos eran :

- La red ferroviaria se encontraba en un nivel de aprovechamiento muy deficiente, con baja densidades de tráfico, aún en las líneas más cargadas, que representan costos fijos unitarios muy elevados.
- La existencia de déficit notables de mantenimiento de infraestructura y en muchos casos de equipo tractor y rodante, limitaba seriamente las posibilidades de servicio y por ende de desarrollo del tráfico por ferrocarril y presentaba, en ciertos casos, niveles de seguridad inadecuados.
- La tecnología de infraestructura ferroviaria, incluyendo enrieladura, señalización y control de circulación y energía de tracción, correspondía en la mayor parte de la red a la vigente en la primera mitad del siglo XX y representaba también una limitación muy importante a las características de los servicios, a la eficiencia de la explotación, y en alguna medida, a la seguridad de la circulación.

Libertad y Desarrollo

- Existían al mismo tiempo, sin embargo, instalaciones en determinados sectores, cuya capacidad y características excedían ampliamente a las necesidades históricas y actuales del tráfico y que corresponden por ende a inversiones que tenían, al momento de hacerse, alternativas de mucho mayor rentabilidad. Más aún, en esos sectores se advierte un evidente desequilibrio entre el nivel de capacidad de los distintos elementos.
- La empresa contaba con una gran cantidad de activos improductivos y prescindibles.
- Los servicios ferroviarios, como consecuencia de lo anterior y de otros factores, tienen una calidad limitada, especialmente la generalidad de los servicios de pasajeros; al respecto es necesario precisar que dichos servicios nunca han cubierto sus costos y requieren de cuantiosas inversiones en infraestructura, material rodante y una gran cantidad de personal.
- Pese al extraordinario mejoramiento que tuvo lugar en este período en la confiabilidad de los servicios, particularmente en los de carga y en su adaptación a las necesidades de los usuarios, existía todavía una brecha notable entre la calidad y confiabilidad actual y la que sería necesaria para hacer frente a los requerimientos de la demanda y competencia de hoy.
- Como ya se dijo, las tarifas de fletes y de servicios de pasajeros tenían un nivel deprimido, en parte por las causas antes descritas, y presentaban una marcada inestabilidad, impidiendo con ello, la consolidación de los tráficos, al estar los usuarios en permante expectativa de cambio.

Libertad y Desarrollo

El sector ferroviario fue, sin duda, uno de los sectores en que los cambios generados por la política sectorial, impuesta a partir de 1974, fueron más rápidos y marcados. La empresa estatal que desarrolla la mayor parte de la actividad ferroviaria en el país vió reducir los aportes fiscales de US$ 122,8 millones en 1974 a cero a partir de 1980, al mismo tiempo que redujo su personal. Los ahorros de explotación, que permitieron eliminar los aportes fiscales, provinieron en buena medida de ahorros en personal y de un descenso notable de los gastos de mantenimiento, en parte por racionalización de los mismos y postergación en el tiempo de otros necesarios.

Sin embargo, el proceso no fue contemplado por las autoridades como un plan de racionalización y potenciamiento financiero de la empresa desde el Gobierno Central, sino que más bien se dió un énfasis en grandes restriciones financieras, buscando que por esta vía la empresa eliminara sus operaciones no rentables, y mediante la venta de activos ociosos redujera

su nivel de endeudamiento y dispusiera de fondos para invertir en la recuperación de su infraestructura y material rodante.

Esta estrategia chocó siempre, en mayor o menor medida, con las restricciones políticas impuestas por las propias autoridades, la falta de herramientas legales para llevar a cabo los cambios, y otras veces, con la carencia de voluntad de los propios directivos de la empresa.

Por otra parte, y con un peso muy importante en la explicación de la situación ferroviaria y su evolución en los últimos años, está la falta de condiciones de equidad o igualdad de trato por parte del Estado, en los diversos tipos de transporte, planteados en la estrategia de desarrollo a través de diversos postulados, el más importante de los cuales, era la implantación de un sistema de recuperación de costos de caminos. Esto se ha convertido, en consecuencia, en una desventaja para el sector ferroviario que algunos estudios han evaluado, como contribuyendo a la pérdida de ferrocarriles entre 15 y 20 millones de dólares al año (cabría esperar hoy día montos bastantes más reducidos por los nuevos impuestos a los combustibles implantados hace pocos años). Como aparente paliativo, el sistema ferroviario se encuentra exento de contribuciones territoriales y tampoco paga dividendos sobre el cuantioso patrimonio que el Estado ha entregado, en el caso de la empresa estatal. Sin embargo, estas exenciones también son aplicables, junto con muchas otras, al transporte e infraestructura caminera, en todo lo que éstos tienen de actividad comercial.

Con respecto a la participación privada, el peso de la tradición más reciente, parece constituir el factor más importante en el escaso éxito en la política de aumentar la participación privada en el sector. Esta tradición incluye tanto la tendencia a la autosuficiencia y exclusividad de los ferrocarriles en la actividad sectorial en Chile, como la falta de confiabilidad atribuida a la empresa y al Estado, en general, como socio o contraparte en negocios de mediano y largo plazo. La incursión de empresas privadas en la prestación de servicios de transporte ferroviario, componente más importante del objetivo de privatización, requiere gran estabilidad institucional y una clara política empresarial del ente estatal, de forma de asegurar que no habrá cambios en las reglas del juego. En Ferrocarrilles del Estado y en las políticas gubernamentales para su gestión, ha faltado el énfasis necesario para crear esta estabilidad y difundirla. Ciertamente, los problemas financieros de la empresa han contribuido fuertemente a dificultar esta estabilidad.

Por otra parte, no han sido claras las reglas del juego entre la administración empresarial y la administración gubernamental, por lo que difícilmente pueden consolidarse las condiciones de explotación que ferrocarriles ofrecería a eventuales interesados.

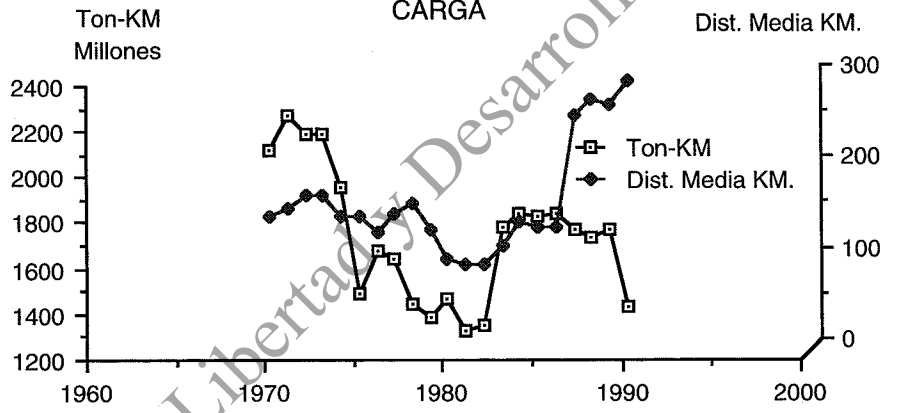
En la provisión de insumos de mantención y otros existe una mayor

Libertad y Desarrollo

tradición de participación privada; es así como se ha alcanzado niveles aún limitados pero satisfactorios de actividad privada en este campo. La industria, sin embargo, no adjudica a los negocios provenientes de Ferrocarriles del Estado, la suficiente estabilidad como para justificar y garantizar inversiones, que de materialiarse, podrían permitir una mayor eficiencia en las prestaciones.

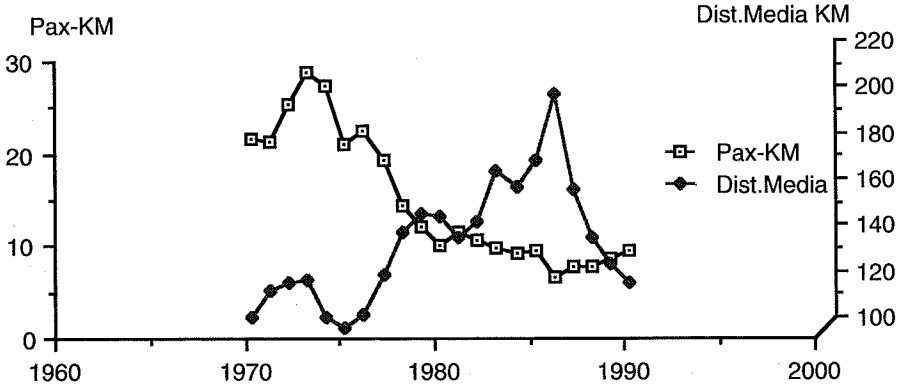
Obviamente el análisis de las estadísticas de tráfico de ferrocarriles muestra un descenso paulatino a través del tiempo, lo que ha provocado que su participación de mercado descienda constantemente. Sin embargo, las distancias medias han experimentado un crecimiento (pasajeros disminuye en los últimos años por la implementación del Metro-Tren), lo que también demuestra que si bien el transporte ferroviario ha perdido importancia frente a los otros medios de transporte, se está concentrando en aquellos segmentos donde tiene mayores ventajas comparativas.

Gráfico N°11
CARGA



Libertad y Desarrollo

Gráfico N°12
PASAJEROS



3. AGUDIZACION DE LA CRISIS FINANCIERA : 1986 - 1991

En el año 1986, el endeudamiento de Ferrocarriles del Estado llega al más alto nivel de su historia, alcanzando cifras del orden de US$ 128 millones. En 1987, se pone en marcha el Plan de Rehabilitación, aprobado por el gobierno con el propósito de arbitrar los medios para alcanzar esta rehabilitación, el que contemplaba, en sus aspectos fundamentales, la creación de empresas filiales por tipo de actividad, la formulación de un plan de inversiones y un programa de enajenación de activos prescindibles. Durante el mismo año, en virtud de la aplicación de dicho plan, se enajenaron activos prescindibles por un valor de US$ 21 millones.

En 1988, continuando con el plan de rehabilitación antes mencionado se vendieron activos prescindibles por un valor de US$ 22 millones y con fecha 30 de diciembre del mismo año se suscribe una promesa de compraventa entre la Empresa de los Ferrocarriles del Estado y la Empresa de Transportes Ferroviarios FERRONOR S.A, filial Corfo, la que se materializó con posterioridad a la dictación de la Ley 18.871, autorizando dicha venta. Esta incluía los bienes e inmuebles que se encuentran ubicados en el sector comprendido entre las Estaciones Calera Norte e Iquique, incluyendo todos los ramales y servicios, así como el tramo entre Augusta Victoria y Socompa. Dicha transacción significó ingresos por US$ 37 millones y una pérdida contable de US$ 232 millones.

La enajenación de activos permitió reducir la deuda de la empresa desde los US$ 128 millones en 1986 a US$ 88 millones en 1989, al mismo tiempo que se otorgó aval estatal a bancos comerciales acreedores de la empresa.

Sin embargo, producto del deteriorado estado de vías y equipamiento en general y a la paralización del proceso de enajenación de activos prescindibles, el pasivo de la empresa volvió a incrementarse en 1990, llegando a US$ 94 millones. Ello implicó un desembolso para el Estado de US$ 3,5 millones en enero del año en curso y durante el primer trimestre realizar pagos por servicio de deuda por más de US$ 9 millones. Dado que la operación de la empresa no resiste desembolsos de esta magnitud y que las autoridades han desechado la alternativa de continuar con la venta de activos, la situación anterior implicará irremediablemente un nuevo aumento de sus pasivos.

Ante los acontecimientos descritos, se discute actualmente un proyecto de ley que busca solucionar la situación generada. El proyecto contempla la reducción de los pasivos de la empresa con recursos propios, como la venta de activos prescindibles; la incorporación de recursos financieros y

Libertad y Desarrollo

tecnológicos, mediante la asociación con entidades privadas; la readecuación de los recursos humanos, mediante el pago de indemnizaciones; la definición de un Plan Estratégico cada tres años; la búsqueda de la equidad en el transporte terrestre. La empresa mantendrá la propiedad de la infraestructura y buscará aprovechar ventajas en los servicios de carga. Para los servicios de pasajeros se crearon empresas subsidiarias con el Metro S.A., en servicios suburbanos en Valparaíso, Santiago y Concepción.

4. CONCLUSIONES

El esfuerzo racionalizador realizado por el anterior gobierno fue muy importante; sin embargo, insuficiente. Debe considerarse que las anteriores autoridades nunca estuvieron dispuestas a que el Gobierno asumiera directamente la solución de los problemas financieros de la empresa, pues se estimaba, que se eliminaría el mayor incentivo que tenía la empresa para desarrollar una estrategia de desarrollo coincidente con el sistema económico vigente.

También, y a diferencia de otros sectores del transporte, en este caso no se realizó una modernización de la institucionalidad jurídica del sector, lo que ha impedido contar con un ordenamiento que incentive al sector privado a participar en esta modalidad de transporte.

El nivel alcanzado por los pasivos de los Ferrocarriles del Estado y sus bajos resultados operacionales, exigen medidas drásticas en lo económico y en la administración de la misma.

La empresa debería adoptar una estructura jurídica que le permita participar ágilmente en un mercado competitivo y asociarse o privatizar parte importante de sus operaciones.

Es necesario adecuar la normativa contenida en la Ley General de Ferrocarriles de 1925, especialmente para establecer reglas claras que permitan el surgimiento de empresas privadas de transporte ferroviario.

El proyecto de ley en trámite puede ser un importante instrumento para solucionar los actuales problemas de los ferrocarriles estatales e incentivar al sector privado a participar en este negocio; sin embargo, es necesario su perfeccionamiento para asegurar precisamente dicha participación y al mismo tiempo, repotenciar la actividad ferroviaria en Chile, imprescindible para el desarrollo económico nacional.

Libertad y Desarrollo

IV. SECTOR MARITIMO

1 MARINA MERCANTE

1. ANTECEDENTES HISTORICOS

El 26 de junio de 1956 fue dictada la ley 12.041, de Fomento a la Marina Mercante Nacional. Este cuerpo legal que reemplazó a la llamada Ley de Reserva del Cabotaje, de 1939, se mantuvo vigente durante 23 años y constituyó el marco legal de desenvolvimiento del transporte marítimo nacional.

Entre las principales herramientas estipuladas como de fomento destacan las siguientes :

a. Cabotaje

- El cabotaje estaba reservado a las naves chilenas.
- Se consideraba chilena la nave matriculada en puertos chilenos, cuyos propietarios, capitán, oficialidad y tripulación fueran chilenos.
- Se autorizaba a depreciar anualmente hasta el 20% el valor de naves, remolcadores y muelles.
- Las empresas navieras de remolcadores, lanchajes y de muellaje debían destinar anualmente una cantidad igual o superior al 35% de sus utilidades a la formación de un fondo especial de adquisiciones, el que sólo podía emplearse en la adquisición de buques, remolcadores, lanchas, equipos, maquinarias y demás elementos destinados al giro del negocio marítimo. Este fondo estaba libre de todo impuesto. Las pérdidas que sufrieran las empresas en cualquier ejercicio podían ser cargadas al fondo especial de adquisiciones.
- El establecimiento o modificaciones de servicios de cabotaje requería de la autorización del Presidente de la República.
- Existían productos de transporte preferente en las naves destinadas al cabotaje.
- Las tarifas, tanto de cabotaje como de tráfico internacional, así como sus condiciones de aplicación estaban fijadas por una Comisión de Tarifas y Transportes Marítimos.
- Los itinerarios debían ser estudiados por la Comisión de Tarifas y Transporte Marítimo.
- El servicio de transporte de correspondencia era gratuito.
- Los combustibles usados por naves de cabotaje estaban exentos de todo impuesto.

Libertad y Desarrollo

b. Transporte Internacional

- El transporte marítimo de las cargas de importación y exportación estaba reservado en un 50% a las naves mercantes nacionales. Para la aplicación de lo anterior, se consideraban separadamente los fletes de importación y exportación por tipo de carga y por país de origen o destino.

- Las cargas de importación de tipo masivas homogéneas quedaban reservadas en un 100% para las naves mercantes nacionales.

- Las tarifas que cobraban las empresas navieras chilenas no podían ser superiores a las determinadas por las Conferencias de Fletes Marítimos.

- Las naves que solicitaren matrícula nacional debían tener la más alta clasificación del Lloyd's Register of Shipping; asimismo, no debían tener una edad superior a 10 años.

- Las naves nacionales sólo podían enajenarse con autorización del Presidente de la República.

- La mitad de los incrementos de capital de las empresas nacionales podía deducirse de la renta afecta a impuestos.

- Las empresas navieras nacionales de servicio exterior podían celebrar con empresas extranjeras convenios de reserva o distribución de carga o de división de utilidades, siempre que ello no disminuyera el porcentaje de carga que de acuerdo a la Ley correspondía a las naves chilenas. En consecuencia, las empresas navieras debían tener un porcentaje de participación igual o superior al 50% en las utilidades.

- Las empresas navieras nacionales estaban obligadas a contratar sus seguros con compañías aseguradoras nacionales.

- La Sociedad Química y Minera de Chile (SOQUIMICH) gozaba de beneficios especiales.

- Toda importación de buques, maquinarias, repuestos, accesorios, equipos, materiales, abastecimiento, incluso combustible y lubricantes de uso a bordo, estaba exento de impuestos arancelarios. Así como toda escritura social.

Libertad y Desarrollo

Por otra parte, las leyes 6.037 y 7.759 que constituían la Ley Orgánica de la Caja de Previsión de la Marina Mercante Nacional, contemplaba que todos los fletes en naves nacionales y extranjeras estaban gravados en un 0.5%, a beneficio de la Caja de Previsión de la Marina Mercante. Dicho porcentaje se elevó posteriormente al 3%.

Los instrumentos contenidos en la Ley de Fomento antes indicada, fueron perfeccionados mediante el Decreto Ley Nº 466, de 1974.

Posteriormente, a fines de la década del setenta, las autoridades decidieron impulsar la desregulación del sector marítimo-portuario. Se decidió, entonces, comenzar dicho proceso por el sector naviero. Se pretendía

que la desregulación del sector naviero y la consecuente mayor competencia generada en dicho sector, se traduciría en fuertes incentivos para proceder a la desregulación del sector portuario.

Se procedió en primer lugar a autorizar a las compañías navieras chilenas a registrar sus barcos en terceros países, obviándose de esta manera la obligación de utilizar tripulación chilena exclusivamente, lográndose ahorros de costos laborales de hasta US $ 350.000 por barco. Se rompía de esta manera el monoplio laboral de las tripulaciones de naves, que hasta ese instante implicaba mayores costos para los usuarios, ya que ellos eran traspasados directamente.

2. DESREGULACION NAVIERA

El 21 de diciembre de 1979 es publicado el Decreto Ley N° 3.059, que reemplazó a la Ley 12.041, estableciendo como instrumentos rectores del transporte marítimo, los siguientes:

a. Cabotaje

- Reserva cabotaje 100% para naves nacionales. No obstante volúmenes de carga superiores a 5.000 toneladas podrían ser licitados por los usuarios con participación de navieros extranjeros.

b. Transporte Internacional

- Se establece que el acceso que tengan las naves extranjeras al transporte de carga de exportación o exportación que el país genera, se obtendrá sobre la base y en la proporción al acceso que se dé a las naves chilenas en las cargas que se generen en los países de origen de dichas naves. Aunque se pretendió denominar esta medida como "principio de reciprocidad", siempre fue objetada por los navieros, quienes sostenían que como respuesta a una reserva de carga establecida por un país extranjero en beneficio de sus armadores nacionales, nuestro país aplicaría sólo una exclusión de dichos navieros y no una reserva de carga en beneficio de los navieros nacionales, en virtud de lo cual no operaría el principio de reciprocidad en forma efectiva.

- Adicionalmente, se establece implícitamente la libertad tarifaria para todos los servicios.

- El sistema tributario, de subsidios y franquicias queda sujeto a las normas generales.

- La Resolución N° 663, de la Subsecretaría de Transportes de fecha 20 de junio de 1980, determinó que el acceso y la participación de naves de Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, República

Libertad y Desarrollo

Dominicana, Uruguay, Venezuela y Brasil sería de hasta un 50 % del transporte del comercio exterior chileno con los respectivos países.

Posteriormente, en el año 1985, mediante la Ley 18.454 es modificado el Decreto Ley 3.059, y por el Decreto Supremo N° 24, de febrero de 1986, se establece el Reglamento de dicho cuerpo legal. Los principales aspectos contenidos son:

- El cabotaje es reservado para naves chilenas. Las naves mercantes extranjeras podrán participar en volúmenes de carga superiores a 900 toneladas previa licitación por parte del usuario.
- El transporte de comercio exterior estará sujeto al principio de reciprocidad.

Otras disposiciones legales de gran trascendencia en el sector fueron las relativas al establecimiento de nuevas normas sobre trabajadores portuarios y sobre trabajadores embarcados o gente de mar.

2. EMPRESAS NAVIERAS

A septiembre de 1973, la totalidad de las empresas navieras del país se encontraban total o parcialmente en manos del Estado. Es así como más del 50% de la Compañía Sudamericana de Vapores, el 92.9% de la Compañía Chilena de Navegación Interoceánica y por intermedio de ambas, el 100% de la Naviera Interoceangás S.A. y de la Sociedad Anónima de Navegación Petrolera, habían sido adquiridas por CORFO, durante los años del gobierno de la Unidad Popular, conformado parte de la llamada Area Social. A la propiedad anterior debía agregarse la de la Empresa Marítima del Estado y la de Transportes Marítimos de Chiloé Ltda.

Si a estas empresas navieras se suman la Empresa Portuaria de Chile y la Empresa de Servicios Portuarios (Enserport), se puede asegurar que todo el desarrollo de la actividad del sector marítimo portuario, se encontraba a esa fecha en manos del Estado, por compra o expropiación.

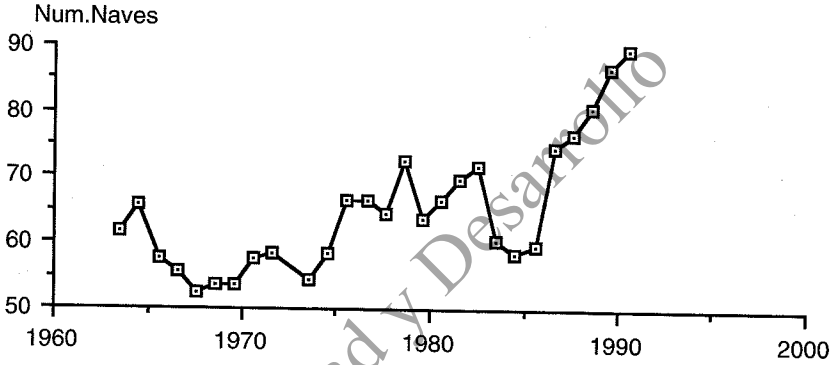
A contar de 1974, se inicia un proceso de reprivatización de estas empresas, la disolución de Enserport y la regularización del 49 % en manos privadas de la propiedad de TRANSMARCHI, constituyéndola en una empresa 100% filial CORFO y extendiendo sus servicios a Aysén, cambiando su nombre por el de TRANSMARCHILAY.

El cambio del marco legal, así como de propiedad de las empresas, posibilitaron una rápida incorporación tecnológica, tanto de las naves como de las cargas, lo que permitió a las empresas efectuar, a su vez, cambios sustanciales en sus sistemas de administración, obligándolas a buscar

Libertad y Desarrollo

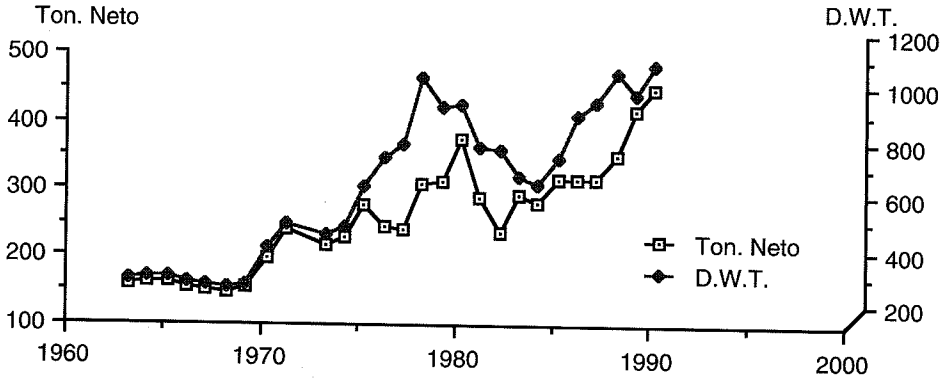
nuevos mercados y renovar sus flotas, constituyéndose en ejemplo a nivel mundial. Puede citarse los casos de la Compañía Sudamericana de Vapores y de Compañía de Navegación Interoceánica, las que a través de la diversificación de las cargas, de los mercados y la adopción de modernas técnicas de administración, se han transformado, inclusive, en exportadoras de tecnologías en el manejo de la carga. Los éxitos alcanzados quedan demostrados en los resultados obtenidos por las empresas privadas en los últimos años.

Gráfico N°13
EVOLUCION DE LAS NAVES



Libertad y Desarrollo

Gráfico N°14
EVOLUCION DE CAPACIDAD DE TRANSPORTE



3. EMPREMAR S.A.

Esta empresa, constituida producto de la Ley N° 18.773 de enero de 1989 transformó a la Empresa Marítima del Estado en sociedad anónima, concurriendo como socios fundadores la Corporación de Fomento de la Producción, con el 99 % de la propiedad y el Fisco de Chile con el 1%. La Ley Orgánica de la empresa se encontraba contenida en el D.F.L. N° 327 de 1960.

Desde su creación en 1938 hasta el año 1973, la Empresa Marítima del Estado fue utilizada como una herramienta de política social del Gobierno. Es así como durante dicho período jamás dispuso de un sistema contable que permitiera a la administración medir su nivel de eficiencia, ya que se le aseguraba, mediante aportes directos, el equilibrio de caja.

Esta situación no sólo significó la acumulación de grandes pérdidas, sino que también representó el término del cabotaje marítimo en el país, por los niveles tarifarios aplicados por la empresa. Ello además generó las bases para la fuerte distorsión modal que existe en el transporte interno. En el período comprendido entre 1962 y 1967, la empresa acumuló deudas por 17 millones de dólares de la época. Las magnitudes de los aportes fiscales eran del 53.7 % de los gastos de explotación en el año 1962 y de 29.0% el año 1966 y 39.3% en 1969. Esta situación sólo se corrigió en 1974, año en que obtuvo resultados positivos que alcanzaron a 1.13 millones de dólares.

Libertad y Desarrollo

RESULTADO FINAL
(miles de dólares)

1980	9.370	(Venta naves tipo Lagos)
1981	3.610	(Venta naves tipo Lagos)
1982	(6.010)	
1983	(1.348)	
1984	(5.748)	
1985	(1.745)	
1986	6.199	(Seguro pérdida OBO Valpo.)
1987	376	
1988	174	
1989	4.392	(Venta nave Pdte.González V.)
1990	500	

En general, la empresa nunca ha obtenido resultados importantes y cuando esto ha ocurrido, ha sido producto de altos resultados no operacionales,

como el pago de seguros por la pérdida de una nave o la venta de otras en condiciones ventajosas.

Cabe señalar además que EMPREMAR ha tenido desde hace muchos años un contrato de transporte con la empresa estatal de petróleos ENAP, que le proporciona importantes utilidades que son contrarrestadas por los negativos resultados del resto de sus tráficos. Ello queda demostrado en el siguiente cuadro con los resultados de los últimos 11 años.

El 27 de noviembre de 1989, se dispuso la creación de la filial EMPREMARSUR S.A., entre EMPREMAR S.A. y Empremar Navegation Service, con el objetivo de explotar los recursos constituidos en la llamada Flota Regional, con domicilio en Puerto Montt. En la actualidad, debido a las pérdidas obtenidas durante 1990, esta empresa se encuentra en liquidación.

2. SITUACION PORTUARIA

En 1973, las Conferencias de Flete Marítimo habían impuesto recargos hasta de US$ 40 por tonelada, para las cargas de comercio exterior chileno. Las naves, en general, pagaban entre 60 y 80 mil dólares por concepto de sobreestadía en los puertos chilenos y la carga boliviana se había desviado a puertos peruanos.

Existía en esa epóca un gran poder sindical al interior de los puertos, que influía notablemente en la organización del trabajo portuario, contándose muchas veces con imposición de personal sobrante y caro para el desarrollo de la faenas y un equipamiento obsoleto. Además, los sistemas tarifarios y prácticas administrativas, tanto de la EMPORCHI como de los sindicatos, propendían a una ineficiente utilización de la infraestructura portuaria.

Los balances financieros de la Empresa Portuaria de Chile se encontraban atrasados en tres años. A contar de 1974 se estableció un sistema tarifario sobre valores reales de costo, expresados en dólares; se elaboraron los balances atrasados incluido el de 1970; y a finales de año, la empresa logró su autofinanciamiento, cubriendo un déficit acumulado de 15.6 millones de dólares y entregando además un superávit por primera vez. A contar de entonces anualmente ha generado excedentes, los que son transferidos a recursos generales de la Nación. Entre 1980 y 1990, el excedente anual ha superado los 3.000 millones de pesos.

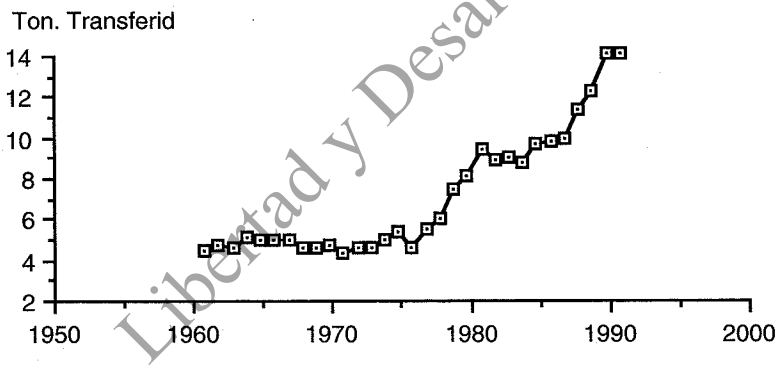
Producto de la congestión que afectaba los puertos del país, el año 1972, el gobierno de la Unidad Popular contrató los servicios del experto portuario Dr. Th. J. Risselada, con financiamiento del gobierno holandés, quien después de estudiar la situación de los diferentes puertos de la V Región, recomendaba diversas alternativas para enfrentar la situación. Entre

Libertad y Desarrollo

ellas destacaba la ampliación del número de sitios de los puertos de Valparaíso y San Antonio y la construcción de un complejo portuario en la bahía de Quinteros. Ese año, el complejo administrado por EMPORCHI, movilizó 2.372.379 toneladas. El año 1990 ambos puertos movilizaron 5.634.132 toneladas, lo que representa un valor 39.5% superior a la movilización de los doce puertos administrados por la empresa el año 1972.

El año 1990, la movilización portuaria a nivel de todos los puertos y terminales del país, alcanzó a 64.438.498 toneladas, de las cuales 31.065.146 correspondió a comercio exterior y 16.686.676 toneladas a cabotaje. Los 10 puertos administrados por la Empresa Portuaria de Chile movilizaron 13.639.462 toneladas, en tanto que en el período comprendido entre el año 1960 y 1973, estos mismos puertos no superaron los 4.500.000 toneladas de movilización anual.

Gráfico N°15
TONELADAS TRANSFERIDAS
(millones de toneladas)



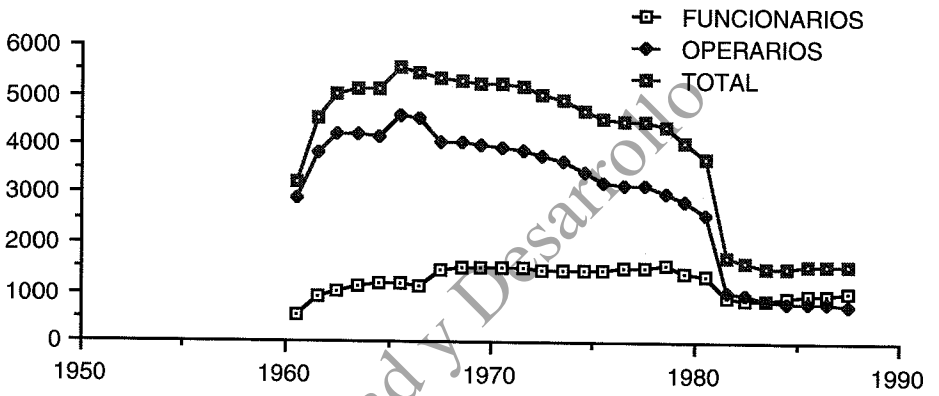
Libertad y Desarrollo

Todos los análisis efectuados concluyen que la principal causa de la fuerte disminución de la capacidad portuaria, se encontraba en los bajos rendimientos que presentaba el sector laboral, producto del uso de su posición monopólica que había estructurado con el tiempo. Ello no permitía posibilidad alguna de incorporación de tecnología portuaria y, a su vez, frenaba el uso de nuevas tecnologías de las naves.

A partir de 1973, se fueron llevando a cabo una serie de pequeñas reformas que posibilitaron que se incorpora un mayor número de trabajadores ocasionales y empresarios privados al sistema portuario, básicamente mediante la congelación del sistema de matrículas, impidiendo que la EMPORCHI adquiriera nuevos equipos y efectuando una racionalización del personal de la misma empresa.

Sin embargo, la principal modificación fue realizada mediante la ley N° 18.032, que terminó definitivamente con la situación de monopolio laboral, abriendo el acceso al mercado laboral portuario a toda la fuerza de trabajo del país. Dicho cuerpo legal fue publicado el 25 de septiembre de 1981. Su aplicación exigió el pago de un poco menos de 40 millones de dólares en indemnizaciones para quienes gozaban de dicho monopolio. (Sin duda que este pago dió legitimidad a las modificaciones realizadas e impidió que la efervescencia laboral fuera tan importante que las hiciera inviables).

Gráfico N°16
EMPORCHI



Libertad y Desarrollo

Otro cambio relevante realizado fue la eliminación de la separación entre trabajadores portuarios y marítimos, permitiendo la integración de las operaciones y el surgimiento de las empresas de estiba y desestiba.

Un segundo instrumento legal, que posibilitó generar las condiciones adecuadas para un cambio substancial en la organización del trabajo portuario, estuvo constituido por la dictación de la Ley N° 18.042, del 15 de octubre de 1981, que creaba la Corporación Nacional Portuaria. Consistía en la transformación de cada administración portuaria de EMPORCHI en una sociedad anónima, la constitución de un holding, y junto a ello la supresión de la facultad exclusiva de EMPORCHI de efectuar las labores de porteo, almacenaje y custodia de las cargas al interior de los recintos portuarios. Esta ley jamás se implementó por la presión ejercida por varios sectores (Trabajadores, Armada y la propia Emporchi).

A comienzos de 1990, fue dictada la ley N° 18.966, que derogó la facultad de la Empresa Portuaria de efectuar las labores de transferencia. Esto llevó a la Subsecretaría de Transportes, a elaborar el 3 de agosto de 1990, el Decreto Supremo N° 125, que obvió la situación presupuestaria

generada, creando la tarifa de muellaje, con cargo a la carga, lo que corresponde esencialmente al cobro de la tarifa de transferencia sin equipos ni personal de la empresa.

A partir de 1981, se efectuó también una racionalización del sistema tarifario de EMPORCHI y un aumento a tres turnos del trabajo portuario, con lo que se mejoró la eficiencia en la ocupación de la infraestructura portuaria.

De acuerdo a estudios efectuados por agentes del sector, el ahorro aplicado a los volúmenes de comercio exterior en el año 1990, respecto a las condiciones existentes en 1981, es de US$ 95.918.000 anuales.

Un ejemplo del ahorro de costos fue desarrollado por la empresa consultora INECOM y muestra la evolución del costo de los recursos empleados en operaciones portuarias:

COSTO DE LOS RECURSOS EMPLEADOS EN OPERACIONES PORTUARIAS
(dólares de 1986)

Producto	Unidad	1970	1975	1980	1986
Fruta	US$/Caja	0,73	0,72	0,54	0,26
Cu en barras	US$/Ton.	10,71	9,13	7,01	4,36
Harina Pescado en bolsas	US$/Ton.	16,17	15,32	14,62	8,44
Madera Aserrada	US$/m3	15,70	15,19	7,80	3,35
Troncos	US$/m3	13,28	12,84	6,47	3,11

Libertad y Desarrollo

Otra forma de analizar resultados particulares de la aplicación de las normativas descritas queda demostrada en el siguiente análisis, realizado por la Cámara Marítima:

PRODUCTO : MANZANAS

Rendimiento 1980	:	1.100 cajas por cuadrilla
Rendimiento 1986	:	1.700 cajas por cuadrilla
Estadía Nave 1980	:	127 horas
Estadía Nave 1986	:	48 horas
Costo Total 1980	:	US$ 101.856
Costo total 1986	:	US$ 36.005
Carga	:	200.675 cajas
Costo Unitario 1980	:	US$ 0.51
Costo Unitario 1986	:	US$ 0.19

Ahorro de estadía expresado en distancia de la nave de andar de 12 nudos : 3.420 Kilómetros

PRODUCTO : MADERA

Rendimiento 1980	:	250 M3 cuadrilla
Rendimiento 1986	:	350 M3 por cuadrilla
Estadía Nave 1980	:	294 horas
Estadía Nave 1986	:	144 horas
Costo Total 1980	:	US$ 179.309
Costo total 1986	:	US$ 78.582
Carga	:	34.9143 M3
Costo Unitario 1980	:	US$ 5.14
Costo Unitario 1986	:	US$ 2.25

Ahorro de estadía expresado en distancia de la nave de andar de 12 nudos : 10.638 Kilómetros

PRODUCTO : COBRE

Rendimiento 1980	:	380 toneladas por turno
Rendimiento 1986	:	470 toneladas por turno
Estadía Nave 1980	:	37 horas
Estadía Nave 1986	:	24 horas
Costo Total 1980	:	US$ 19.248
Costo total 1986	:	US$ 13.791
Carga	:	2.800 toneladas
Costo Unitario 1980	:	US$ 6.87
Costo Unitario 1986	:	US$ 4.93

Ahorro de estadía expresado en distancia de la nave de andar de 12 nudos : 728 Kilómetros

Libertad y Desarrollo

3. CONCLUSIONES

1. MARINA MERCANTE

La estrategia general de desarrollo económico del país, que imponía un fuerte desarrollo del comercio exterior chileno, debía ser apoyada por la desregulación del sector naviero y del portuario y un incremento de la participación del sector privado en la provisión de dichos servicios.

Las autoridades de la época eligieron al sector naviero como punta de lanza de dichas modificaciones, aún cuando, por lo general, participaban en

acuerdos internacionales para regular tráficos y tarifas, ya que se esperaba que la competencia generada en este sector presionara fuertemente para continuar con la desregulación del sector portuario.

En el campo del transporte naviero internacional, objetivo prioritario de los cambios legales, al parecer en un primer momento, se adoptó la política de promover cambios bastante más radicales que los que finalmente están hoy vigentes. Se obligaba así a las empresas navieras a adquirir un gran nivel de eficiencia, ya que en caso contrario corrían el riesgo de desaparecer. Debemos considerar adicionalmente que al poco tiempo de vigencia de las nuevas normas legales sobrevino la crisis financiera internacional que afectó considerablemente al comercio exterior chileno. Al mismo tiempo, los dueños de la carga comenzaron a organizarse con el objeto de negociar con los navieros condiciones de fletes más ventajosas, revirtiéndose notablemente el esquema semimonopólico que tenían los navieros hasta antes del cambio de las normas del transporte marítimo.

Aunque no existen estadísticas de los volúmenes de cargas transportadas por los navieros nacionales (sólo consideran naves con bandera chilena), se estima que los volúmenes transportados cuando existía una reserva de carga del 50 % por los navieros nacionales no superaba el 35 %, siendo actualmente estas cifras del orden del 40 %.

Adicionalmente, el número de naves y sus toneladas de registro neto de los buques de armadores nacionales ha crecido en aproximadamente un 35 % desde 1979 a la fecha, manteniéndose más o menos estables las toneladas de peso muerto.

También debe considerarse para analizar la evolución de la flota mercante que, debido al aumento en la eficiencia de las tareas portuarias, se produce un incremento de la oferta naviera, al disminuir el tiempo de las naves a la gira por congestión.

Por otra parte, el desarrollo del cabotaje, especialmente de carga general, fue muy perjudicado por las regulaciones y la actuación de las empresas estatales, las que prácticamente han imposibilitado el desarrollo del sector privado en este campo.

2. PUERTOS

Sin duda que la presencia de un gobierno con autoridad y energía para llevar a cabo los cambios fue trascendental para lograr que fueran exitosos, especialmente si se considera que dentro del mismo gobierno los cambios, o al menos parte de ellos, fueron muy resistidos (la Ley N° 18.042 nunca fue implementada en su totalidad).

Un elemento muy importante para el éxito del objetivo fue la programación

Libertad y Desarrollo

secuencial de las modificaciones en el campo marítimo-portuario, realizando antes de las modificaciones más profundas, acciones que fueron preparando el terreno para que dichas modificaciones fueran exitosas. Así, la incorporación paulatina del sector privado, el aumento de los trabajadores ocasionales, la reducción de la actuación de la empresa estatal, la modificación de las normas de Marina Mercante y el cambio de los sistemas tarifarios, son parte integrante de un proceso que debía culminar con la regionalización de los puertos y la operación privada de la infraestructura portuaria.

Cabe mencionar entre los aspectos más criticables de las modernizaciones, la excesiva lentitud con que se llevaron a cabo, lo que implicó que algunas tareas muy importantes, como la definición de la institucionalidad que regiría la infraestructura portuaria con su consecuente participación privada en ella, esté todavía sin aclararse. Este aspecto cobra especial trascendencia hoy, cuando se requiere realizar importantes inversiones en infraestructura portuaria que perfectamente podría financiar y operar el sector privado. Más aún, la experiencia de la situación competitiva de los puertos de EMPORCHI con puertos privados (VIII Región), donde la empresa estatal mantuvo durante mucho tiempo tarifas bajo sus costos (costo alternativo), inhibe el desarrollo de puertos privados competitivos a los de EMPORCHI. Sólo se han realizado inversiones de mejoramiento de puertos privados existentes y al interior de los mismos puertos de la empresa estatal.

Libertad y Desarrollo

Bibliografía:

1- Regulación y Derregulación en Chile , septiembre 1973 a septiembre 1983.
Daniel Wisecarver - Centro de Estudios Públicos.
2- La cadena de Distribución y la Competitividad de las Exportaciones Latinoamericanas. Racionalización Portuaria en Chile.
Comisión Económica para America Latina.
3- Evolución de los Costos Portuarios, 1980-1986.
Mimeo Cámara Marítima de Chile.
4- Análisis Institucional y Económico de la Industria de Aeronavegación Comercial en Chile.
Carlos Williamson y Gert Wagner - Universidad Católica de Chile - Dic. 1988.
5- Alternativas de Tarificación Portuaria.
Daniel Wisecarver y Ernesto Fontaine - Universidad Católica de Chile. Octubre 1988.
6- Indicadores Económicos y Sociales 1960-1985 y 1980-1989. Banco Central de Chile.
7- Memorias de la Empresa de Ferrocarriles del Estado.
8- Memorias de la Empresa Marítima del Estado.
9- Memorias de la Empresa Portuaria de Chile.
10- Estadísticas de la Junta Aeronáutica Civil.

Libertad y Desarrollo