



La Transformación Económica de Chile

Felipe Larraín B. y Rodrigo Vergara M.

EDITORES

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

CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS



Capítulo 1

Chile en Pos del Desarrollo: Veinticinco Años de Transformaciones Económicas

FELIPE LARRAÍN B. • RODRIGO VERGARA M.

En este escenario era imposible llegar al desarrollo, porque no había posibilidad de darles continuidad a las políticas económicas. En cada elección presidencial estaban en juego las bases mismas del modelo económico. Estas veinticinco transformaciones llegaron a su máxima expresión en la elección de 1970 e hicieron crisis entre 1970 y 1973. Como es conocido, este proceso terminó con la interrupción de la democracia.

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

1.1 El punto de partida y las reformas

A principios de los setenta Chile tenía una economía fundamentalmente cerrada y como tal, virtualmente monoexportadora. La tasa promedio de aranceles a la importación llegaba al 105% y su varianza era tal que había productos con un arancel de 0% y otros con 750%. La dependencia del cobre en la generación de moneda extranjera era intensa, puesto que el mineral representaba sobre el 80% de las exportaciones chilenas. La distancia económica entre Chile y los países



FELIPE LARRAÍN B. Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile. Ph. D. en Economía, Harvard. Profesor de la Universidad de Harvard y de la P. Universidad Católica de Chile. Consultor internacional.

Email: flarrain@volcan.facea.puc.cl

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

Email: rvergara@cepchile.cl

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

Capítulo I

Chile en Pos del Desarrollo: Veinticinco
 Años de Transformaciones Económicas

FELIPE LARRAÍN B. • RODRIGO VERGARA M.

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

RODRIGO VERGARA M. Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chi-
 le. Ph.D. en Economía, Harvard. Coordinador del Área Macroeconomía del Cen-
 tro de Estudios Públicos. Profesor PUC. Consultor internacional.
 Email: rvergara@cepubl.cl

Se agradecen los valiosos comentarios de Harald Beyrer y Arturo Fontaine.
 También, así como la eficiente colaboración de Sílvia Ramírez.

I. CHILE EN POS DEL DESARROLLO

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

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

I. 1 El punto de partida y las reformas

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

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

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

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

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

1.2 El desempeño económico y social

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

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

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

CUADRO 1
CHILE: PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS, 1974 - 1998

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

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

n.d.: no disponible.

¹ Cambio de metodología en 1992.

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

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

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

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

Fuente: Banco Central de Chile.

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

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

CUADRO 2
 CHILE: INDICADORES SOCIALES

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

* Incluye automóviles particulares, station wagons y taxis.

** Corresponde a 1992.

*** El segundo dato corresponde a 1996.

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

² Ver Banco Mundial, 2000 World Development Report, Washington D.C.

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

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

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

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

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

II. EL NUEVO MODELO Y LA ESTABILIZACIÓN MACROECONÓMICA

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

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

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

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

III. LA REFORMA DEL ESTADO

III. 1 Las reformas fiscales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. 2 Las privatizaciones

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

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

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

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

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

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

III.3 La regulación

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

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

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

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

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

III.4 Las concesiones

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

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

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

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

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

III.5 La política ambiental

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

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

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

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

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

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

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

IV. LAS REFORMAS COMERCIALES Y FINANCIERAS

IV.1 La apertura comercial

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

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

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

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

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

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

IV.2 Los mercados financieros

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

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

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

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

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

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

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

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

IV.3 Autonomía del Banco Central

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

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

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

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

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

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

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

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

V. LAS REFORMAS SOCIALES

V.1 La reforma previsional

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

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

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

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

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

V.2 Las reformas laborales

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

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

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

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

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

V.3 La pobreza

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

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

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

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

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

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

V.4 El sector salud

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

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

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

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

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

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

V.5 La educación

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

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

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

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

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

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

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