



Capítulo 1

¿Qué Hacer Ahora?
Propuestas para el Desarrollo

Harald Beyer • Rodrigo Vergara M.
Editores

I. LA CLAVE ESTA EN LA PRODUCTIVIDAD

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

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

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

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

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

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

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

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

CUADRO 1 CRECIMIENTO EN LA PRODUCTIVIDAD MEDIA POR PERÍODOS

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

* Estimado

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

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

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

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

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

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

³ Citado en De Gregorio y Lee (1999).

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

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

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

1.1 Objetivo y Estructura del Libro

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

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

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

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

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

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

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

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

II. POLITICA SOCIAL

II.1 Una Salud más Oportuna y de Mejor Calidad

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

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

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

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

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

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

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

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

II.2 Hacia una Educación de Calidad

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

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

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

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

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

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

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

II.3. Para Actualizar la Lucha contra la Pobreza

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

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

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

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

II.4 Hacia una Legislación Laboral Moderna

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

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

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

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

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

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

III. REGULACION Y MEDIOAMBIENTE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III.3 Política Medio Ambiental para el Siglo XXI

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

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

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

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

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

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

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

IV. POLITICA TRIBUTARIA, AHORRO Y MERCADO DE CAPITALES

IV.1 El Ahorro: Indispensable para Financiar el Crecimiento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referencias Bibliográficas

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

