

EL ESTADO y EL SECTOR PRIVADO

CONSTRUYENDO UNA NUEVA ECONOMÍA EN LOS AÑOS 90

Oscar Muñoz Gomá
y colaboradores



DOLMEN
ECONOMÍA Y GESTIÓN



FLACSO
CHILE

EL ESTADO Y EL SECTOR PRIVADO

Construyendo una nueva economía en los años 90

Primera Edición

Esta edición se terminó de imprimir
en abril del año 2000, en doce mil ejemplares.

Dirección: Jaime Cardero

Cubierta: Job López C.

Diagramación: José Manuel Ferrer

Reservados todos los derechos.
Prohibida su reproducción para uso privado o colectivo.
de acuerdo a las leyes N° 17.336 de 1970 y 18.443 de 1985
(Propiedad Intelectual)

Inscripción N° : 113.672

© FLACSO-CHILE

I.S.B.N. 956-201-446-0

Primera Edición

Esta edición se terminó de imprimir
en abril del año 2.000 , en DOLMEN EDICIONES S.A.

Dirección: Jaime Cordero

Cubierta: Job López G.

Diagramación: José Manuel Ferrer

Derechos exclusivos reservados para todos los países.
Prohibida su reproducción para uso privado o colectivo,
de acuerdo a las leyes N° 17.336 de 1970 y 18.443 de 1985
(Propiedad Intelectual).

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

EL ESTADO Y EL SECTOR PRIVADO
Construyendo una nueva economía en los años 90

OSCAR MUÑOZ GOMÁ
Y COLABORADORES

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Santiago de Chile

INDICE

PREFACIO	7
PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN, León Guzmán y Oscar Muñoz	11
LOS ACTORES SOCIALES Y EL DESARROLLO PRODUCTIVO, Oscar Muñoz Gomá	33
LAS RELACIONES LABORALES: ¿UN ASUNTO PÚBLICO?, Cecilia Montero	77
LAS POLÍTICAS DE FOMENTO A LAS PYMES, Claudio Maggi	121
COMPETENCIA Y REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS DE UTILIDAD PÚBLICA EN CHILE: UNA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL, Eugenio Rivera	155
EL SISTEMA FINANCIERO CHILENO Y SU INSTITUCIONALIDAD REGULATORIA: LAS POLÍTICAS BANCARIAS, Carlos Budnevich	199
LA POLÍTICA DE REGULACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE. DESAFÍOS INSTITUCIONALES, Vivianne Blanlot	247
POLÍTICA COMERCIAL Y LA RELACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN CHILE DURANTE LOS NOVENTA, Verónica Silva	303
HACIA UNA GARANTÍA UNIVERSAL EN LA SALUD: UNA NUEVA RELACIÓN ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO, Carmen Celedón y César Oyarzo	353
CONCLUSIONES, León Guzmán y Oscar Muñoz Gomá	395

AUTORES

- Vivianne Blanlot, economista, consultora. Ex Directora de CONAMA
- Carlos Budnevich, doctor en economía, Jefe del Depto. de Análisis Financiero, Banco Central
- Carmen Celedón, economista, consultora
- León Guzmán, magister en psicología política, consultor
- Claudio Maggi, ingeniero civil industrial, magister en economía, ex Gerente de Fomento, CORFO, investigador visitante, Universidad de Duisburg (Alemania)
- Cecilia Montero, doctora en sociología investigadora de CNRS, (Francia), consultora
- Oscar Muñoz, doctor en economía, Secretario Ejecutivo, Foro de Desarrollo Productivo, Ministerio de Economía y profesor asociado de Flacso -Chile
- César Oyarzo, economista, ex Director de FONASA, consultor
- Eugenio Rivera, doctor en Ciencias Económicas y Sociales Jefe de la División de Desarrollo de Mercados, Ministerio de Economía y presidente de la Comisión Preventiva Central Antimonopolios de Chile
- Verónica Silva, economista, CEPAL

Las opiniones expresadas por los autores son hechas a título personal y no comprometen a las instituciones en las cuales se desempeñan.

Los Cargos de los autores son los que desempeñaban en diciembre de 1999.

PREFACIO

La creación del Programa de Economía en FLACSO-Chile, en 1998, tiene por objetivo contribuir de manera significativa en el análisis multidisciplinario del modelo de desarrollo nacional y de la inserción económica del país en el sistema internacional. La creación de este programa de investigación, docencia y extensión permitirá a la Institución mejorar sus capacidades de análisis y suplir un déficit en un área de gran importancia en el conocimiento de las Ciencias Sociales.

El Programa de Economía tiene un foco y una perspectiva principal vinculada al diálogo entre el sector público y privado, en especial en los aspectos institucionales y los efectos que estos procesos tienen en el modelo de desarrollo nacional. Esta contribución genera un aporte particular y con un sello académico específico, que ampliará los conocimientos sobre Chile, en forma conjunta con el que otras instituciones de educación superior efectúan sobre el modelo de desarrollo nacional.

Con esta iniciativa reforzaremos las capacidades de análisis multidisciplinario de FLACSO-Chile y, a la vez, podremos entregar contribuciones específicas en esta área de conocimientos.

El Estado y el sector privado en Chile: construyendo una nueva economía constituye uno de los primeros resultados de este programa de trabajo. En su ejecución se dictó un curso de posgrado para una veintena de estudiantes nacionales y extranjeros que analizaron cada uno de los temas que se abordan en este libro.

Los desafíos para la próxima etapa en el ámbito de la investigación, la generación de recomendaciones y la formación de las nuevas generaciones de científicos sociales, apuntan a incrementar las capacidades de análisis y competencia profesional que coadyuven a una mayor competitividad internacional del país. Ello en un marco en el cual se facilite en forma simultánea un acceso más equitativo a los frutos del progreso y por medio de un proceso que considere mayores grados de participación en las definiciones de la política pública en este campo. De allí el énfasis, que mantendremos, en la articulación público privada en temas cruciales y en la generación de normas institucionales.

El apoyo de la Oficina de la Fundación Ford, para el Area Andina y el Cono Sur, ha sido determinante en el éxito de este proceso y FLACSO-Chile le expresa su reconocimiento.

Los resultados que se expresan en este libro son posibles por el esfuerzo, dedicación y liderazgo académico de Oscar Muñoz Gomá, quien coordinó al significativo grupo de economistas e intelectuales que contribuyen con perspectivas plurales en esta reflexión. FLACSO-Chile agradece la contribución de estos diez autores que nos posibilita una mejor comprensión del modelo de desarrollo nacional y de aspectos determinante de su inserción internacional. También agradecemos a todo el personal de FLACSO-Chile que aportó a hacer realidad este libro. De igual forma, al personal de la editorial Dolmen, con quienes publicamos este libro.

Francisco Rojas Aravena
Director FLACSO-Chile

PRESENTACIÓN

Este libro es el producto de ocho trabajos que fueron elaborados y discutidos en el taller sobre "Presente y futuro de las relaciones entre el sector público y el sector privado en Chile", organizado por FLACSO-Chile durante el primer semestre de 1999.

Este taller tuvo dos objetivos principales. El primero de ellos consistió en convocar a diversos profesionales que han tenido responsabilidades significativas en el análisis o en la ejecución de políticas que inciden directamente en las relaciones público-privadas, tales como la organización de diálogos sociales, las relaciones laborales en las empresas, las regulaciones económicas, las políticas comerciales y la institucionalidad social. Se trataba de reflexionar sobre algunas experiencias concretas que están definiendo las nuevas relaciones entre el Estado y el mercado. Después de más de dos décadas de profundos cambios en la estructura de la economía chilena, en los años 90 ha comenzado a consolidarse una nueva institucionalidad económica, la cual reconoce la importancia y validez tanto de la acción del Estado como del sector privado. La lección principal de este análisis es que no basta liberalizar los mercados y flexibilizar los incentivos para el sector privado, sino también es necesario reconocer las fallas de los mercados y del Estado para, a partir de ahí, desarrollar instituciones y reglas del juego con miras a la protección del bien común y de la población en general.

El segundo objetivo del taller fue incorporar a esta reflexión a un grupo de estudiantes de post-grado, seleccionados de distintos programas que se imparten en Santiago, a fin de crear la oportunidad para un intercambio académico de alto nivel entre los expertos y quienes están en etapas formativas avanzadas. Este intercambio tuvo una doble valoración: por una parte sometió a los expertos a la crítica de estudiantes avanzados en diversas áreas de las políticas públicas; y, por otra, les permitió a éstos profundizar sus conocimientos teóricos con experiencias muy concretas y relevantes de formulación de políticas.

Este taller fue posible gracias a una contribución de la Fundación Ford al programa de economía de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile. Deseamos agradecer especialmente al sr. Anthony Tillett, de la Fundación Ford, y al sr. Francisco Rojas, Director de FLACSO, su interés en este programa y su apoyo sostenido durante su realización. Asimismo, agradecemos al sr. León Guzmán la coordinación del programa, que hizo posible una planificación eficaz de las acti-

vidades. Vaya también nuestro reconocimiento a los editores de los trabajos, sres. Marcial Arredondo, Hugo Cabrera y Roberto Muñoz. Este libro se lo dedicamos a todos los participantes, expertos y estudiantes, que aportaron su trabajo con perseverancia y dedicación. Finalmente, deseamos expresar que las opiniones entregadas en los diversos artículos son de responsabilidad sólo de sus autores y no comprometen a las instituciones en las cuales se desempeñan o se han desempeñado.

O.M.G.

Santiago, 27 de diciembre de 1999

INTRODUCCIÓN

Oscar Muñoz Gomá

León Guzmán Gatica

I. ANTECEDENTES

El tema de las relaciones entre el Estado y el sector privado ha estado en el debate casi en forma permanente durante muchos años y ha suscitado todo tipo de reacciones polares y extremas, generalmente muy ideologizadas. Es un tema relevante porque del tipo de relaciones entre ambos actores pueden derivarse estímulos importantes para el desarrollo económico o, por el contrario, desconfianzas y desincentivos que tienden a generar estancamiento. La historia económica reciente de Chile tiene abundantes situaciones de uno y otro tipo.

De un sistema económico que hasta principios de los años 70 se caracterizó por una fuerte intervención estatal y un centralismo excesivo, con enormes desconfianzas y confrontaciones abiertas entre Estado y empresarios, se pasó después a un sistema de economía de mercado que pretendió reducir la acción del Estado a un mínimo de funciones y le abrió amplios espacios a la actividad empresarial. Sin embargo, aun durante los años 70 y 80, el Estado en Chile siguió teniendo una enorme importancia. Esto se manifestó especialmente durante la crisis financiera de los años 80, cuando el Estado tuvo que retomar el liderazgo en la economía, intervenir el sistema financiero y conducir las negociaciones con la banca internacional para la reprogramación de la deuda externa.

Los gobiernos de la Concertación en los años 90 han aceptado el sistema de economía abierta de mercado, reconociéndole a éste y al sector privado el liderazgo en la asignación de recursos, en la inversión y el desarrollo productivo y comercial e incluso, en forma creciente, en la provisión de bienes públicos y en la ejecución de programas sociales. Pero no cabe duda que hay una demanda social por una mayor acción y modernización del Estado. Hay frustración con los indicadores de dis-

tribución del ingreso, los que muestran la persistencia de las desigualdades, si bien la extensión de la pobreza ha disminuido considerablemente. En los sectores de utilidad pública, donde prevalecen los monopolios naturales, se detecta la necesidad de una mejor regulación, que proteja los intereses de los consumidores y usuarios y contribuya a una solución eficiente de los numerosos conflictos y disputas que se producen entre empresas privadas. En sectores sociales, como la provisión de salud, hay una gran insatisfacción con el actual estado de situación, donde existe un sector privado muy criticado por la exclusión que de hecho genera de una gran parte de la población, en un mercado con poca transparencia y numerosas imperfecciones; y un sector público deficitario e incapaz de cubrir las necesidades con buenos estándares de calidad. En el mundo del trabajo, los dirigentes sindicales expresan su desencanto por lo que perciben como la renuncia del Estado a establecer reglas del juego que sean más equitativas hacia los trabajadores.

Por otra parte, el sector privado, a través de sus organismos gremiales, ha asumido durante las últimas décadas una creciente relevancia en el debate sobre las políticas públicas y las propuestas de alternativas, sobrepasando incluso a menudo el papel de los partidos políticos de centro-derecha, que tradicionalmente representaron los intereses del sector privado¹. Este sector ha venido formulando, en el último tiempo, un planteamiento crecientemente crítico por una supuesta inmovilidad del Gobierno en la modernización institucional, la cual estaría rezagando a Chile respecto de otros países latinoamericanos en el atractivo para la inversión, tanto extranjera como nacional. Esta crítica se refiere especialmente a la lentitud con que se estaría privatizando algunas empresas públicas y liberalizando la cuenta de capital. A juicio de los dirigentes empresariales, el Estado en Chile todavía sigue teniendo un tamaño excesivo, que se traduciría en una carga tributaria alta. En relación al tema de las desigualdades económicas, la dirigencia del sector privado expresa su preferencia por focalizar las políticas en la disminución de la pobreza absoluta, así como en mejorar la eficiencia de la gestión social del Estado, confiando en que el propio crecimiento económico se encargará de disminuir las desigualdades relativas.

Se puede detectar, así, que a pesar de la historia reciente y de los extensos debates, sigue habiendo disenso en Chile sobre cual sería la relación más adecuada entre el Estado y el sector privado. Por cierto, los términos de esta controversia no son los mismos que hace diez o veinte años. En lo que sí existe un consenso muy amplio, es que el Estado centralista e interventor típico de los años 60 y 70 no es ya un modelo a

¹ Ver Vergara (1985), págs. 55-70

repetir, dadas sus múltiples falencias que han sido bien establecidas. En la actualidad hay una alta valoración por la descentralización y por la iniciativa individual, que puede aportar creatividad y eficacia. Asimismo, hay una alta valoración por el mecanismo del mercado como instrumento de asignación de recursos y de crecimiento económico, que es generalmente compartida. Donde comienzan los disensos es con relación a los límites del mercado. ¿Hasta dónde es aceptable el mecanismo del mercado, cuando se trata de ámbitos en que hay intereses sociales más amplios que pueden verse amenazados? Ejemplos concretos son los ámbitos de la provisión de servicios tan esenciales como la salud, los servicios de utilidad pública, la protección del medio ambiente. Pero aun en estos casos, se plantea la pregunta ¿cuáles son los mecanismos más eficaces para satisfacerlos? ¿Hay opciones que vayan más allá de los instrumentos convencionales del sistema de precios o del Estado?

Desde esta perspectiva, más allá de las distintas concepciones teóricas que sustentan la implementación de uno u otro curso de acción, resulta interesante e instructivo analizar cómo se ha abordado las tensiones del tipo de las señaladas en ámbitos donde el sector público y el privado se ven obligados a interactuar. Este libro realiza un análisis de las relaciones entre el Estado y el sector privado en una serie de esos ámbitos, los cuales tuvieron especial relevancia durante los años 90. El objetivo es identificar las nuevas formas de cooperación público-privada que se han desarrollado. Al contribuir con un mayor conocimiento en este campo, este análisis pretende mostrar las innovaciones institucionales que están permitiendo o que podrían permitir ir más allá de la tradicional dicotomía entre Estado o mercado en la formulación de las políticas públicas. Un objetivo estratégico central para Chile en la próxima década, es desarrollar un sistema económico más eficiente y competitivo internacionalmente, pero también más equitativo en la distribución del bienestar entre los diferentes sectores sociales.

II. ASPECTOS CONCEPTUALES

Antes de precisar en forma más específica el contenido del libro, conviene tomar nota que el tema de las relaciones público-privadas ha ocupado un amplio espacio en la literatura teórica. Puede ser útil iluminar esta reflexión con referencias muy sintéticas a algunas de las contribuciones más relevantes que ha aportado la teoría económica.

1. La perspectiva macroeconómica

A partir de la post-guerra, se produjo un consenso creciente sobre la responsabilidad del Estado para garantizar la estabilidad macroe-

conómica, el pleno empleo y el crecimiento. Ese consenso se ha mantenido hasta nuestros días, por lo que hay ahí un área donde los disensos se refieren más bien al manejo de los instrumentos y, en particular, a la combinación de política fiscal y política monetaria.²

En las primeras décadas de este período, el keynesiamismo surgió como la técnica adecuada para desarrollar nuevas relaciones público-privadas, en una economía mundial que había sido afectada por la mayor depresión de la historia económica. Pronto surgió una verdadera ingeniería social y económica que, desde el Estado y la política fiscal, pudo someter la inestabilidad de los mercados a nivel macroeconómico, mediante la administración de la demanda agregada. Esa ingeniería social y económica elaboró un sistema institucional de apoyo, denominado la "economía mixta", identificado también con los Estados de Bienestar europeos, que hicieron posible un gran pacto social entre gobiernos, empresarios y trabajadores para garantizar el crecimiento económico sostenido con equidad social. No fue menor que el crecimiento económico debía ser compatible con la revalorización de la democracia después de la segunda guerra mundial. Keynes veía una gran virtud en el sistema de economía mixta, el cual debía ser el antídoto a la inestabilidad económica intrínseca al sistema de *laissez-faire*. A partir de un pesimismo de corto plazo con respecto al capitalismo (debido a las crisis recesivas) desarrolló un optimismo de largo plazo, derivado de la "socialización de la inversión", del desarrollo de las instituciones y de la "eutanasia del rentista".

El tercer cuarto de siglo pareció confirmar la profesía keynesiana, en lo que se identificó como una "época dorada del capitalismo". Pero otra cosa es lo ocurrido en el último cuarto de siglo. Las políticas keynesianas de administración de la demanda y de pleno empleo fueron abandonadas, por la dificultad de mantener la estabilidad cambiaria y el equilibrio de los sistemas financieros, en un período de creciente globalización. Los gobiernos enfrentaron dificultades cada vez mayores para administrar la demanda en contextos en que el desarrollo monetario y financiero les daba creciente autonomía a estos mercados. Los Bancos Centrales adquirieron mayor preeminencia en la orientación de las políticas macroeconómicas, privilegiando los objetivos de estabilidad monetaria a expensas del pleno empleo y el crecimiento. Este período ha visto volver al "rentista" en gloria y majestad, al amparo de la revolución neo-liberal y de la alta volatilidad financiera. El resultado es que las economías a nivel mundial se encuentran con un enorme potencial de

² Sin desconocer, por cierto, que detrás de temas aparentemente instrumentales, hay disensos en la economía política, como por ejemplo, el rol que debe desempeñar el Estado.

innovación tecnológica y de crecimiento, pero enfrentando una gran volatilidad y riesgos derivados de la especulación (sin hacer referencia a los riesgos sociales que surgen de las desigualdades, el desempleo y la miseria aun no superados).

2. La economía es política: mirar las instituciones

Economistas postkeynesianos que han analizado la dimensión financiera del capitalismo, sostienen que el crecimiento económico es fundamentalmente inestable y que sus fluctuaciones pueden aun llegar a ser explosivas. El crecimiento sostenido y relativamente estable de la postguerra (y del tercer cuarto de siglo) fue posible por la intervención pública y los límites institucionales que restringieron las incoherencias dinámicas.

Tres tipos de políticas intervencionistas y sus respectivas implicancias fueron clásicas de ese período: 1) Las políticas macro-económicas anti-cíclicas, que facilitaron la administración de la demanda agregada, al estilo keynesiano; 2) los regímenes laborales y de políticas de ingresos, como los practicados en los países nórdicos; 3) las políticas industriales y de regulación, de varios países europeos. Ellas operaron en el marco del Estado de Bienestar. Este conjunto de políticas contribuyó al notable desarrollo de los países europeos, especialmente los más pequeños y abiertos, en las décadas de los años 50 y 60. Ese desarrollo permitió compatibilizar un crecimiento sostenido, basado en un aumento de la competitividad industrial, con altos niveles de empleo y equidad social.

Pero después del primer shock petrolero de los años 70, varias de esas instituciones han dejado de ser útiles, porque han cambiado los parámetros. Varios shocks financieros internacionales, la emergencia de los países más industrializados del Este Asiático a la competencia internacional, la fatiga tributaria y el desgaste de los Estados de Bienestar influyeron en esa dirección. Países que han logrado innovar en sus diseños institucionales y en los acuerdos público-privados (por ejemplo Holanda en los años 90), han logrado mejores desempeños económicos que otros países que, habiendo sido ejemplo en las décadas anteriores, no han sido exitosos en su innovación institucional (por ejemplo, Suecia). De este modo, la capacidad de innovación institucional ha pasado a ser un factor determinante del éxito de las políticas económicas. Este es también un planteamiento central de Douglas North, Premio Nobel de Economía por su contribución al análisis del rol de las instituciones en la economía³.

³ North (1991).

El problema es, entonces, la construcción de diseños institucionales que consideren la participación del Estado, del mercado y de la sociedad, de manera de mejorar el logro del desarrollo con estabilidad y en democracia. No cualquier diseño es garantía de ese objetivo.

3. Un enfoque neo-schumpeteriano: cambio en el paradigma tecno-económico

Las nuevas condiciones de la competencia internacional, la importancia de la innovación tecnológica y el mayor protagonismo que ha alcanzado el sector privado en el desarrollo han revivido el interés por los planteamientos de Schumpeter sobre el desarrollo económico. Schumpeter fue un gran creyente en las virtudes del capitalismo de libre competencia y en el rol del empresario privado. Su premisa era que el motor del desarrollo es la creatividad empresarial, expresada en la innovación tecnológica en la empresa. Pero el desarrollo del "socialismo", como él denominó el sistema de economía mixta⁴, con sus instituciones sociales, la mayor ingerencia del Estado en la economía, el desarrollo de la gran empresa y sobre todo el desafecto creciente de los intelectuales y del sindicalismo hacia el capitalismo, lo llevarían al estancamiento. Estos procesos tenderían a ahogar la creatividad del empresario innovador, con lo cual se destruirían los fundamentos del desarrollo económico.

La "época dorada del capitalismo" y aun, el desarrollo de muchos países emergentes en los años 70 y 80, sobre todo en el Este de Asia son un desmentido a la profesía schumpeteriana⁵. Si el auge del capitalismo europeo de la post-guerra fue posible por los arreglos institucionales de base socio-política, no cabe duda que la emergencia de los países del sudeste asiático al desarrollo moderno fue posible por la revolución tecnológica que impulsaron a partir de una gran creatividad empresarial y estatal. Esa experiencia demostró que la innovación no es sólo tecnológica sino también institucional, es decir, sistémica. Al decir de algunos autores⁶, se trata de un cambio en el paradigma tecno-económico. De acuerdo a Schumpeter la innovación no se produce sin ruptura y discontinuidad (i.e. "creación destructora"). Las rupturas de los años 70 y 80 están dando paso a un nuevo paradigma tecno-económico, sistémico,

⁴ En un artículo escrito hace 20 años, Paul Samuelson resume en forma magistral las aprehensiones íntimas de Schumpeter respecto de la economía mixta. Según Samuelson, para Schumpeter el axioma básico era que el capitalismo es económicamente estable, pero políticamente inestable. El propio éxito del capitalismo sería su ruina. Ver Samuelson (1980).

⁵ Para quienes son ahora escépticos del "modelo asiático" de industrialización, debido a la crisis financiera de esos países, es recomendable el artículo de Joseph Stiglitz (1999).

⁶ Como Carlota Pérez y Christopher Freeman.

de largo plazo, basado en la micro-electrónica, en las tecnologías de información, en los sistemas flexibles de producción. Las grandes organizaciones se descentralizan y las jerarquías tradicionales se rompen.

El nuevo gran desafío, tanto de países desarrollados como en desarrollo, es asumir las exigencias de transformación para abordar la competitividad internacional. Esto involucra nuevas relaciones entre el Estado y los empresarios. El gran cambio, anticipado por los países asiáticos, es que se ha pasado de una relación confrontacional, de Estados anti-empresarios a unas relaciones de cooperación, de Estados amigables con los empresarios bajo un enfoque de competitividad-país. La globalización ha sido el acicate. En una economía altamente mundializada y liberalizada de las barreras comerciales, los empresarios deben competir entre las naciones.

Los Estados asumen la responsabilidad central de garantizar la estabilidad financiera y macroeconómica. Como lo planteara el mismo Schumpeter, los bancos desempeñan un papel central en el financiamiento de la inversión y de la innovación. Pero la inestabilidad financiera afecta directamente a los bancos, uno de los elementos más vulnerables a la economía. De aquellos, la inestabilidad se transmite a las empresas. Por esto es que una ocupación preferente de los nuevos Estados reguladores es asegurar la solvencia financiera y desarrollar una institucionalidad que garantice la estabilidad en base al papel estratégico que ha pasado a asumir la banca.

En todo caso, parece haber una contradicción. ¿Cómo puede compatibilizarse la afirmación de que el último cuarto de siglo ha sido fundamentalmente más inestable y proclive a la especulación financiera, con la otra afirmación sobre la revolución empresarial que estaría sosteniendo un proceso inédito de innovación y creatividad? Desde un punto de vista empírico, no hay contradicción entre ambas afirmaciones: se trata de que el crecimiento potencial ha aumentado, pero el crecimiento efectivo se ha rezagado, con una mayor brecha entre ambos. La revista *The Economist* estimaba que hacia el año 2000 la brecha a nivel mundial sería de alrededor de 5% (el producto real por debajo del producto potencial), comparada con una cercana a cero en 1975⁷. Esta brecha no deja de plantear un riesgo sistémico si esa mayor capacidad potencial de producción no es absorbida por una demanda efectiva, lo que realza los problemas de gestión macroeconómica a nivel mundial. Parece que, después de todo, el fantasma de Keynes sigue relegando a Schumpeter a un segundo plano.

⁷ *The Economist*, Febrero 20 al 26, 1999, página 21.

4. La perspectiva micro-económica

A nivel micro-económico se ha reconocido que los mercados tienen fallas y aun bajo condiciones competitivas, éstos distan de generar la eficiencia económica que los modelos teóricos les asignan. La teoría microeconómica ha avanzado sustancialmente en el análisis de las fallas de los mercados. Temas como las externalidades, la provisión de bienes públicos, la naturaleza de los contratos, los problemas de información imperfecta y asimétrica, mercados incompletos, y la explotación del medio ambiente y los recursos naturales, han originado una gran cantidad de literatura y propuestas institucionales, que han abierto nuevos espacios de cooperación público-privada y de regulaciones "amigables" con los mercados. Estos aportes son la base de las nuevas políticas regulatorias en economías de mercado, los que también se están incorporando en las políticas de fomento de la competitividad y aun en las políticas sociales.

Con todo, la "economía política neo-clásica" es reacia a reconocer que a partir de las fallas de los mercados, se desprenda la necesidad de una acción del Estado. Sostiene que los propios mercados podrían superar esas deficiencias en la medida que se reconozcan adecuadamente los derechos de propiedad (material e intelectual). No existe un "Estado Benevolente" sino más bien un "Estado Depredador". Los políticos y los burócratas no actúan por el interés general, sino en función del interés propio (teoría de la elección pública). En el mejor de los casos, aun si hubiera una motivación altruista de los políticos, el Estado es susceptible a las presiones de las coaliciones rentistas.

Este enfoque ha sido criticado por Douglas North, entre otros, por sustentarse en un modelo competitivo irreal, en el cual no hay costos de transacción y no hay instituciones. De hecho, las instituciones importan. Una forma de disminuir los costos de transacción es estableciendo acuerdos, reglas y mecanismos de coordinación social. Ese es el papel de las instituciones. Las opciones individuales en los mercados no son ilimitadas sino están acotadas por el marco institucional. El Banco Mundial ha estimado que las tasas de rentabilidad de la inversión se ven afectadas por las instituciones. Proyectos que han tenido objetivos institucionales exitosos superan en el doble la rentabilidad de proyectos que han fracasado en sus objetivos institucionales.

Si bien la teoría de la elección pública le atribuye motivaciones excesivamente egoístas a los políticos, al punto de ser poco creíble, un mensaje ha sido reconocido como válido y es que el Estado también falla, sus decisiones están expuestas a error e ineficiencias, los funcionarios públicos pueden ser inducidos a la corrupción y, por lo tanto, la sociedad debe protegerse también frente al Estado. ¿Cómo hacerlo? Esta pregunta

plantea el tema de los actores sociales y su relevancia en el diseño de la institucionalidad económico-social.

5. Relaciones público-privadas, coordinación social y gobernabilidad

Hasta aquí hemos revisado algunas formulaciones teóricas provenientes de la teoría económica que subyacen al debate Estado-mercado y que son posibles de identificar en las relaciones que experimentan el sector público y el sector privado en distintos ámbitos de la actividad económica. Sin embargo, la necesidad de considerar también la relación Estado-sociedad nos obliga a ampliar el marco analítico.

En efecto, la discusión en torno a la dicotomía Estado-mercado y su expresión en las relaciones público-privadas encuentra también en la ciencia política y en la teoría política un intenso debate. Partiendo desde los griegos y su vieja división entre el *oikos* (el hogar, lo privado) y la *polis* (lo público, lo común, la ciudad-estado) un largo y extenso debate ha intentado dilucidar el sentido y ubicación de la política en la vida de las personas y de la sociedad. En esta tradición se enmarcan las elaboraciones en torno al rol, tipo, características y alcance de las instituciones que deben ordenar la vida en comunidad, fundamentalmente el Estado, y los respectivos derechos y deberes que de allí se derivan. Igual sucede con la búsqueda de definiciones más precisas que permitan entender no solo las diferencias entre lo público y lo privado, sino también los espacios compartidos entre estas dos dimensiones que hacen posible la existencia de arreglos institucionales que cautelen los intereses comunes, sin coartar los derechos individuales. Ejemplos contemporáneos de esta línea de pensamiento lo constituyen las teorías de Hannah Arendt y Jürgen Habermas, las que a pesar de sus diferencias comparten una perspectiva participativa de la democracia y abogan por la existencia de espacios de interacción ciudadana diferenciados de las instituciones de poder y de administración estatal⁸.

En esta misma línea, Norbert Lechner identifica tres tipos de coordinaciones sociales o arreglos institucionales que aparecen interesantes para nuestro análisis en la medida que atraviesan transversalmente el tema de la relación entre lo público y lo privado⁹. En primer término tendríamos lo que él llama la coordinación política, cuya expresión institucional es el Estado y cuya práctica ha sido privilegiada en la época moderna. La coordinación política se caracteriza por ser centralizada en torno a un Estado-centro, jerárquica donde las decisiones las toman y

⁸ Arendt y Habermans, citados en Patrón (1998).

⁹ Lechner (1996).

comunican las autoridades, pública, subordinando todo el quehacer al ámbito público, y deliberada en el sentido de orientar sus acciones hacia la ciudadanía en base a criterios previamente fijados.

En segundo término y como producto de los procesos de liberalización de los mercados, desregulación y descentralización administrativa, entre otros, Lechner identifica un segundo tipo de coordinación social que denomina coordinación social mediante el mercado. Este nuevo tipo, a diferencia de la coordinación política, se caracteriza por ser descentralizado, es decir, sin un centro único, privado en la medida que no persigue el bien común, horizontal debido al debilitamiento de la jerarquía, y no intencionado como consecuencia de la asignación de los equilibrios al mercado en vez de la acción social planificada. No deja de ser paradójico, sostiene Lechner, que en los hechos, para que la coordinación de mercado sea exitosa, ésta debe estar basada en una fuerte coordinación política como lo demuestra la experiencia del Gobierno militar en Chile, Argentina bajo Menem y México bajo Salinas.

La emergencia de la coordinación social de mercado durante las últimas décadas ha tenido como consecuencia la expansión de la sociedad de mercado con una consiguiente complejización de nuestras sociedades, que sin duda ha dificultado una coordinación única, sea ésta centrada en el Estado o el mercado. En este contexto aparece un tercer tipo de coordinación, la coordinación social mediante redes y que se refiere al proceso de coordinación social que surge horizontalmente entre diferentes actores en torno a intereses comunes con el propósito de lograr soluciones en forma negociada. La coordinación de redes es propia de sociedades diversificadas, combina la comunicación horizontal y vertical según sea la situación, es por esencia interactiva y vinculante entre los distintos actores, es política en cuanto convoca autoridades políticas y empresariales en un contexto de negociación, las relaciones tienden a ser más informales, hay dependencia recíproca entre los participantes, tiene por objeto formular y ejecutar decisiones colectivas, y su punto de partida es el conflicto de intereses.

Adicionalmente al tema del rol del Estado y del tipo de relaciones políticas y no políticas que se dan al interior de nuestras sociedades, ha existido desde la ciencia política un considerable interés en identificar la relación entre desarrollo económico, estabilidad política y gobernabilidad. Quizás el caso paradigmático en este sentido sea el del cientista político norteamericano Samuel Huntington.

Huntington proponía, a inicios de la década de los 60, lo que sería la visión predominante en la disciplina y en la política exterior de los Estados Unidos hacia los llamados "países en desarrollo", entre los cuales

se encontraba Chile. En términos muy simples, Huntington sostenía que la estabilidad política y el desarrollo social serían el resultado natural e inevitable del desarrollo económico. Desde su perspectiva, la estabilidad política en los Estados se lograría mediante la generación de condiciones económicas favorables que les permitiría un rápido crecimiento económico, el que a su vez gatillaría naturalmente una coordinación social, institucional y política que daría estabilidad y expansión al proceso de crecimiento. El motor de este desarrollo debía ser el mercado y la iniciativa privada, que posteriormente darían sus frutos, permitiendo el surgimiento de una institucionalidad fuerte que diera orden y garantías para continuar con las siguientes fases de desarrollo. En la concepción de Huntington, el problema de construir gobernabilidad una vez que se contara con la institucionalidad adecuada no consistía en la generación de autoridad y acumulación de poder al interior de ésta, sino por el contrario, este proceso se refería a la limitación de la autoridad y a la división del poder entre los distintos actores públicos y privados.¹⁰

La evidencia mostró a poco andar que Huntington se había equivocado. El resultado de las políticas de crecimiento implementadas por los gobiernos del llamado Tercer Mundo destinadas a lograr rápidamente el ansiado desarrollo económico desembocaron en graves crisis económicas y sociales y en violencia política, las que sumadas a la agudización de la guerra fría, llevaron a los distintos países y a los Estados Unidos a promover la emergencia de gobiernos autoritarios que garantizaran estabilidad, gobernabilidad y anticomunismo. En todos estos casos la premisa central de Huntington no se había cumplido. La institucionalización y fortalecimiento del Estado no se había dado como consecuencia del desarrollo económico sino como resultado de la falta de desarrollo y del consiguiente autoritarismo. Por otro lado, contrariamente a lo que él había supuesto, la estabilidad económica y la gobernabilidad eran entendidas como la concentración de autoridad y poder en el Estado. En mayor o menor grado, ésta fue la impronta del desarrollo institucional de los distintos países del continente a partir de la década de los 70.

Resulta oportuno señalar que en el caso chileno, la crisis económica de mediados de los años 50 constituyó el primer hito que cuestionó la eficiencia de un Estado que, hasta ese momento, se había erguido como el motor indiscutible del desarrollo económico y político de la sociedad chilena. Como es sabido, el debilitamiento de la institucionalidad y la alternancia creciente de períodos de crisis económicas y situaciones de ingobernabilidad política, desembocaron finalmente en el quiebre de la institucionalidad con el golpe militar de 1973.

¹⁰ Huntington (1968).

No obstante, la llegada de los militares al poder y el consiguiente fortalecimiento del Estado que este hecho ocasionó, no fue obstáculo para que, como señalaba Lechner con anterioridad, se implementara desde el propio Estado una agresiva política destinada a reemplazar el Estado por el mercado en distintos ámbitos de la actividad económica, política y social. Lo anterior significó la disminución del poder de los partidos políticos y sindicatos, la emergencia de una tecnocracia económica al interior del Estado, el aumento del poder del mercado representado por los intereses empresariales, y el surgimiento del actor militar como garante del proceso de transformación y del nuevo orden.

Paralelamente, el mundo empezaba a vivir un proceso de globalización económica, los socialismos reales entraban en crisis, se descartaba el populismo como estrategia política y el modelo de sustitución de importaciones como modelo central de desarrollo económico, y se comenzaba valorizar fuertemente los equilibrios macroeconómicos. Todo ello tendió a fortalecer el proceso de transformación emprendido durante el gobierno militar.

Sin embargo, y para efecto de los intereses de este libro, más allá del éxito o fracaso de las transformaciones económicas y políticas realizadas, o de las características del Estado que ese período legó a la transición democrática iniciada a comienzos de los 90, ese proceso ha dejado algunas ambigüedades o contradicciones que es necesario resaltar porque en buena medida han condicionado las relaciones público-privadas post gobierno militar. Por un lado, el mundo político ha reconocido el rol jugado por los empresarios en la modernización de la economía, a los que les asigna un papel preponderante en el desarrollo futuro de la misma. Sin embargo, a la vez, se critica su afán de lucro y propensión a comportamientos monopólicos. Por otro lado, el mundo empresarial ha adherido a los valores de la democracia y del sistema político vigente, pero descalifica permanentemente al mundo político por considerarlo ineficiente y prescindible. Todo lo anterior se traduce en la existencia de crecientes grados de desconfianza mutua que dificultan la toma de decisiones y la adopción de arreglos institucionales público-privados que reflejen una verdadera coordinación social y den gobernabilidad al mismo tiempo ¹¹.

Desde esta perspectiva, parece evidente que los diseños institucionales destinados a viabilizar la coordinación social en el ámbito

¹¹ Opiniones expresadas por el Senador Edgardo Boeninger en la sesión final del grupo de Gobernabilidad y Concertación Social de la iniciativa Agenda 2010 organizada por el Foro de Desarrollo Productivo, 1998. (N. del E.: el texto es responsabilidad de los autores de esta introducción).

público-privado deberán compatibilizar en el futuro criterios de eficiencia económica, comprensión del contexto en el cual dicha coordinación está teniendo lugar y voluntad de los actores por superar las desconfianzas que han marcado nuestra historia reciente. De esta forma, se podrá velar por la existencia de las flexibilidades necesarias que hagan posible la gobernabilidad, entendida como la capacidad de absorber demandas y buscar soluciones entre los distintos actores.

6. Algunas conclusiones preliminares

Lo anterior sólo pretende “escudriñar” posibles ángulos teóricos para abordar la cuestión concreta de las “relaciones Estado-sector privado en Chile”, que se ha convertido en tema de interés actual. Un esbozo de posibles conclusiones es el siguiente.

- 1) La economía mundial se encuentra en una fase de transición muy profunda, caracterizada por el quiebre de los sistemas de economía mixta que existieron durante buena parte del siglo XX. Esto coincide con cambios tecnológicos y organizacionales de envergadura secular. Esta combinación está provocando un aumento de la brecha entre el crecimiento potencial de la economía mundial y su crecimiento efectivo, el cual se ve limitado por la alta volatilidad financiera. Sobre los Estados recae la responsabilidad central de asegurar la estabilidad, lo cual implica no sólo la implementación de políticas de equilibrio macroeconómico sino también el desarrollo de una institucionalidad reguladora de los sistemas financieros coherente con la inserción internacional de los países.
- 2) Los cambios tecnológicos, organizacionales y financieros, han potenciado la capacidad de los empresarios para impulsar un crecimiento dinámico. Sin embargo, los mercados tienen fallas, algunas de antiguo reconocimiento, en tanto que otras han sido identificadas más recientemente, a medida que ellos se expanden y diversifican. Ello requiere de sistemas regulatorios, los que en parte deben ser diseñados por los Estados, pero también pueden ser institucionalizados en fórmulas amigables con los mercados, a fin de minimizar los costos de la regulación.
- 3) Estas realidades plantean la necesidad de construir nuevas relaciones entre Estados y empresarios, las que deberían materializarse en innovaciones institucionales que estimulen la cooperación y la confianza. Pero es importante, al mismo tiempo, reconocer que esa cooperación y confianza deben extenderse también a la sociedad y sus actores, especialmente el mundo político y el mundo social. Esta

es una base esencial de la gobernabilidad democrática. En Chile subsiste una gran desconfianza entre esos sectores. Mientras los políticos y el mundo social miran críticamente a los empresarios, por su propensión a privilegiar los objetivos de lucro y a explotar las oportunidades de comportamientos monopólicos y anti-sindicales, estos últimos tienden a cuestionar al mundo político por supuestas ineficiencias y propensión a prácticas de corrupción, y al sindicalismo por un exceso de ideologismo.

- 4) Chile avanza hacia una “etapa difícil del desarrollo exportador”. Los mercados internacionales se muestran cada vez más inestables y competitivos. Hay amplios sectores empresariales internos que se han quedado al margen de la modernización. Los trabajadores y sectores medios demandan un aumento de su participación en el ingreso. Los grandes empresarios desconfían de la regulación estatal. La sociedad en su conjunto experimenta un aumento de la inseguridad social y de la incertidumbre que se asocia crecientemente con la economía de mercado. Sin embargo, también se generaliza el consenso de que tanto el mercado como el Estado deben desempeñar funciones esenciales, aun cuando cada uno de ellos tiene fallas e ineficiencia. El gran desafío, por lo tanto, está en diseñar una adecuada interacción y complementariedad entre Estado y mercado, potenciando sus beneficios y minimizando sus deficiencias.

III. LOS TEMAS Y ORGANIZACIÓN DEL LIBRO

Los trabajos incluidos en este volumen intentan perfilar las nuevas orientaciones que se están dando en Chile en las relaciones entre el Estado y los empresarios, analizando sus efectos sobre las posibilidades de la cooperación.¹² El libro aborda un conjunto de estudios de casos, que aparecen como especialmente relevantes para este propósito. Está estructurado en cinco áreas temáticas principales, que se refieren primero, al ámbito de las relaciones tripartitas entre Gobierno, empresarios y dirigentes sindicales y que abordan los intentos por impulsar la concertación social como estrategia para la gobernabilidad democrática; la segunda área trata sobre la institucionalidad para el fomento productivo, especialmente hacia la pequeña y mediana empresa; en tercer lugar, se incluyen tres trabajos sobre la institucionalidad reguladora orientada a distintos sectores; en cuarto lugar, se incorpora el ámbito de las relaciones comerciales internacionales; y, finalmente, se incluye un estudio de caso en el ámbito de la institucionalidad social, específicamente

¹² Ver Stiglitz (1998).

referido al debate sobre la reforma del sistema de salud. Todos estos trabajos tienen en común que tratan sobre espacios en los cuales confluyen muy directamente los intereses públicos y privados. Ellos difieren entre sí, en cuanto algunos muestran cómo ha sido posible construir relaciones de cooperación que han potenciado las posibilidades de desarrollo, en tanto otros muestran las dificultades para llegar a enfoques consensuados y prevalecen, por el contrario, visiones con mayores dosis de conflictividad.

Los dos primeros trabajos se refieren a los esfuerzos realizados en los años 90 para construir una concertación social entre el Gobierno, los empresarios y el sindicalismo. Ya en 1990 el Gobierno buscó darle forma a lo que se denominó el "Acuerdo Marco" entre esos actores sociales, el cual permitió establecer ciertas bases mínimas de confianza y diálogo social. Sin embargo, con posterioridad se ha producido un deterioro de ese espíritu inicial. El primer trabajo, escrito por Oscar Muñoz, revisa las orientaciones que han asumido los empresarios y la dirigencia sindical con respecto al Gobierno durante los años 90, enfatizando los temas que han generado más dificultades para la continuidad de unas relaciones de cooperación. Como una forma de crear nuevas bases de cooperación, el Gobierno del Presidente Frei impulsó el Foro Nacional y los Foros Regionales de Desarrollo Productivo, como espacios tripartitos de socialización de ideas y de búsqueda de una visión compartida sobre el desarrollo a largo plazo. Sin embargo, este intento ha enfrentado una variedad de obstáculos, que incluyen entre otros, las características de las organizaciones sindicales y empresariales y sus agendas de los años 90, así como una psicología social de progresiva desconfianza, a medida que se consolidaba el crecimiento económico pero se mantenía la desigualdad distributiva. El trabajo discute la experiencia del Foro de Desarrollo Productivo en el segundo quinquenio, sus objetivos y dificultades. Una de éstas proviene de la insatisfacción en el mundo sindical por lo que se considera prácticas discriminatorias en las empresas y la escasa participación que se le da a los trabajadores en la formulación de las políticas públicas.

En el fondo, lo que está en cuestión es la institucionalidad de las relaciones laborales, la cual enfrenta la pugna entre quienes desean recuperar un sistema muy centrado en el proteccionismo estatal y la visión basada en un mundo progresivamente globalizado, donde se privilegia la competitividad y la flexibilidad. Sin embargo, se trata de un mundo que también valora crecientemente la democracia y los derechos ciudadanos, donde el respeto a los derechos de los trabajadores está pasando a ser una condición de legitimidad de los sistemas económicos. Hay un cuestionamiento internacional creciente a la búsqueda de la competitividad en base a la violación de derechos básicos,

consagrados por los tratados internacionales. Sin embargo, también es cierto que las transformaciones estructurales de las economías, los cambios tecnológicos y organizativos y la ampliación de la esfera de los mercados, les imponen a las empresas requisitos de flexibilidad que no se conciben con formas de protección al trabajo que prevalecieron en la época de las economías cerradas. Mirado más políticamente, el nuevo escenario económico-social muestra un sector empresarial que ha pasado a ser dominante y central, al mismo tiempo que el sindicalismo se ha debilitado, ha perdido capacidad de organización y movilización y tiene grandes dificultades para hacerse cargo de la nueva realidad globalizada.

A este respecto, una pregunta central que se plantea el trabajo de Cecilia Montero es cómo abordar el desfase entre la cambiante realidad económica y la necesidad de definir marcos regulatorios de las relaciones laborales que tengan estabilidad y garantía de defensa de derechos laborales básicos. Tras analizar los modelos históricos de relaciones laborales, vale decir, el de un marco de relaciones laborales definidas centralmente y con un alto grado de intervención del Estado; el que siguió durante el período de las reformas neo-liberales y que colocó esas definiciones al nivel de la empresa; y el marco que caracterizó los años 90, en que se trató de constituir actores sociales participantes en un proceso de concertación social, el trabajo pasa revista a la evidencia empírica sobre cómo están operando los mecanismos de negociación colectiva y las estrategias que siguen los actores sociales. Queda claro que no se pueden repetir los esquemas que se dieron en la época de la industrialización guiada por el Estado.

La cuestión que emerge es cómo construir una institucionalidad laboral capaz de estimular el desarrollo personal y la creatividad de los trabajadores en un mundo que impone transformaciones enormes en el ámbito productivo y tecnológico. Se trata de un mundo que exige una capacidad de adaptación hacia nuevos valores, nuevas identidades, nuevas relaciones sociales y nuevas formas de trabajo. Las respuestas no son claras, pero el trabajo de Cecilia Montero explora los debates que se están planteando y sugiere posibles líneas de abordaje.

Un tema que emerge nítidamente es la estrecha relación que se está dando entre la participación de los trabajadores en los aumentos de ingresos de las empresas, y la modernización productiva de las mismas. Al respecto, hay un diagnóstico preocupante en cuanto el desarrollo productivo y tecnológico parece concentrarse especialmente en la gran empresa, en tanto las empresas pequeñas y medianas, que constituyen la inmensa mayoría de las unidades productivas, sufren rezagos que las están privando de competir exitosamente. El problema se ha agravado por la apreciación cambiaria que tuvo Chile (hasta 1997), producto del

exitoso desarrollo exportador y del continuo flujo de inversiones extranjeras. Aunque como resultado de la crisis internacional de 1998-99 el país ha tenido una devaluación real, que ha compensado en parte ese problema, hay consenso en la literatura y en el debate nacional de que la única manera de enfrentar exitosamente este desafío es a través de un aumento sostenido de la productividad.

Hasta ahora ello ha sido posible gracias a un modelo de crecimiento exportador basado en recursos naturales de alta calidad y a los cuales se les ha agregado valor mediante la incorporación de tecnología. Pero existe la presunción de que este modelo está alcanzando sus límites y que es necesario diseñar una nueva estrategia que permita intensificar el valor agregado, a la vez que abrir el espectro de posibilidades rentables de producción a otras áreas. Con este objetivo se ha diseñado una institucionalidad de fomento, orientada especialmente a las pequeñas y medianas empresas, basada en instrumentos que actúan a través del mercado, bajo la supervisión de la Corfo. Este modelo de intervención se diferencia de las antiguas políticas industriales, en que los instrumentos de fomento están diseñados para operar a través del mercado e incentivar la formulación de proyectos de desarrollo empresarial a más largo plazo a través de la asociatividad y el cambio técnico. El capítulo escrito por Claudio Maggi, evalúa los resultados de esta institucionalidad y los desafíos que deberá asumir en el futuro próximo.

Un aspecto que cobra mayor importancia para la competitividad se refiere al desarrollo de los servicios necesarios para la producción moderna. Tal es el caso de las empresas de utilidad pública y de la banca. Pero el sector de los servicios de utilidad pública, como las telecomunicaciones y la electricidad, sufre de severas imperfecciones en sus mercados lo que exige sistemas regulatorios que aseguren un máximo beneficio para los consumidores y usuarios. Así, la regulación económica está pasando a ser uno de los temas más conflictivos en las relaciones público-privadas. El sector privado, especialmente en los sectores involucrados, resiente lo que considera como un exceso regulatorio, en tanto de otro lado, se intensifican las demandas de los usuarios y consumidores por una institucionalidad que limite lo que se considera abusos monopólicos.

Así, la regulación económica se ha convertido en una de las principales áreas de disenso y polémica entre el Estado y el sector privado. Hay una demanda creciente por regulación, a partir del hecho central de que el mercado es el mecanismo articulador de las actividades productivas. La orientación central de la política económica respecto del rol del Estado en los servicios de utilidad pública es que éste descentralice en el sector privado la gestión productiva de esas actividades. Sin em-

bargo, el Gobierno ha considerado imprescindible modernizar la institucionalidad reguladora, de manera que las reglas del juego estén bien definidas. La institucionalidad chilena en este campo ha estado muy rezagada, debido a la intensidad con que se privatizaron las empresas públicas en los años 80, sin que se hubiera actualizado el sistema regulador. La precariedad institucional ha inducido numerosos conflictos entre las propias empresas privadas, los que se están llevando a los tribunales ordinarios con todas las deficiencias que esto significa. Los consumidores finales también son los principales afectados por las políticas de las empresas y por las deficiencias del aparato regulador. El sector de servicios de utilidad pública se está tornando, así, muy intensivo en litigios. El debate actual se plantea, entonces, en términos del carácter que debería asumir una institucionalidad reguladora moderna, que asuma las fallas de los mercados, pero que también asuma las debilidades del aparato estatal frente a empresas que han llegado a ser muy poderosas. El capítulo, escrito por Eugenio Rivera, aborda los cambios institucionales que se están proponiendo en Chile y las limitaciones institucionales que esos cambios enfrentan.

Pero la regulación económica también abarca el ámbito financiero, derivado de la experiencia traumática de los años 80, cuando la crisis internacional tuvo graves consecuencias para la economía nacional en gran parte debido a la precariedad regulatoria del sistema bancario. La recuperación económica de Chile después de esa crisis fue posible en gran medida por el nuevo sistema regulatorio que se estableció para la banca. Sin embargo, subsistió el problema de la deuda subordinada de los bancos que, a la vez que le significaba una pérdida importante al Estado y al Banco Central, era un obstáculo para la modernización de la banca y su diversificación hacia nuevos negocios, acordes con las necesidades de financiamiento de las empresas en los años 90. Estas exigencias indujeron nuevas negociaciones entre el Estado y la banca privada, para llegar a una solución equitativa frente a la deuda subordinada y establecer una nueva institucionalidad regulatoria, que fructificó con la nueva ley de bancos de 1997. El autor del capítulo, Carlos Budnevich, analiza esta nueva institucionalidad y las negociaciones que la hicieron posibles.

Las responsabilidades regulatorias del Estado también se han extendido al ámbito medioambiental. Este tema ha surgido con fuerza en los años 90, derivado de la intensificación de los problemas de contaminación y explotación de recursos naturales, como también de la profundización de los vínculos comerciales con otras regiones del mundo. Se ha diseñado una nueva institucionalidad para la regulación ambiental, pero su aplicación está generando tensiones crecientes con el sector privado, por los costos que ello implica y las dificultades de adaptación

tecnológica. Por otro lado, diversas organizaciones no gubernamentales están constituyendo un movimiento ambientalista, fuertemente antagónico de algunos grandes proyectos estratégicos para el sector privado, lo que ha suscitado un segundo frente de conflicto. El Informe de Competitividad Mundial ha calificado el tema ambiental como uno de los menos competitivos para Chile, lo que en parte refleja el resentimiento del sector privado respecto de estas políticas y de las tendencias de protección ambiental. La autora del trabajo, Vivianne Blanlot, analiza las deficiencias de la actual institucionalidad ambiental y formula algunas sugerencias para su perfeccionamiento.

La apertura económica ha sido uno de los motores del desarrollo del país. Ella se ha manifestado tanto a través de la mayor presencia de productos, inversiones, tecnologías y patrones culturales externos en el país, como de la salida al exterior de la actividad empresarial chilena. Los vínculos del país con el exterior se han hecho más complejos y variados, desempeñando el sector empresarial un papel central en este proceso. El Estado ha sido también un actor relevante a través de una política internacional muy activa, que ha buscado estrechar los vínculos con el exterior en forma amplia y abierta, tanto a través de convenios oficiales con otros Gobiernos como a través de la presencia del Estado chileno en los mercados foráneos (a través de ProChile). Estos vínculos internacionales han facilitado así la construcción de relaciones de confianza y cooperación entre el Gobierno y el sector privado. El capítulo, aportado por Verónica Silva, indaga en las opciones que se abren a partir de la política de multilateralismo que ha seguido el Gobierno, la cual enfrenta desafíos derivados de los problemas para acceder a NAFTA y de la crisis asiática reciente. Ello sugiere que América Latina aparece como una región de alta prioridad para avanzar en la inserción externa de la economía chilena, la cual, sin embargo, no está exenta de dificultades, relacionadas con el ajuste que está viviendo Brasil y los problemas de Mercosur. De especial interés es la percepción del sector privado respecto de las opciones que se abren para profundizar las relaciones económicas internacionales.

Si el modelo de desarrollo chileno ha mostrado fortalezas, como su capacidad de crecimiento exportador y de relacionamiento económico externo, también muestra debilidades, especialmente para mejorar la equidad social y la redistribución del ingreso en beneficio de los sectores más pobres. Este es considerado el principal desafío para la próxima década. Sin embargo, la gran pregunta es cómo lograr ese objetivo sin afectar las bases del dinámico crecimiento económico logrado hasta el presente. La institucionalidad social debe desempeñar un papel relevante en este sentido. El Estado destina una cantidad muy significativa de recursos fiscales a los objetivos sociales. Hay evidencia empírica de que

esos recursos tienen una alta incidencia en los ingresos reales de los sectores más pobres. Por lo tanto, ahí hay un gran potencial de progreso redistributivo en la medida que la institucionalidad social mejore la eficiencia y calidad con que utiliza esos recursos. Tradicionalmente se ha supuesto que las funciones sociales son responsabilidad preferente del sector público. Sin embargo, con los procesos de privatización y descentralización, el sector privado ha asumido mayor relevancia en la provisión de la oferta social. En parte ello se realiza a través de la creación de un mercado de servicios, como en el caso de las ISAPRES, en el campo de la salud, y en parte a través de "cuasi-mercados", constituidos por operadores privados que administran un subsidio estatal sometido a ciertas regulaciones (caso de la educación subsidiada o de la capacitación de trabajadores).

Con todo, en el ámbito de la salud, subsiste una amplia proporción de población que debe ser atendida directamente por el sector público, con problemas de baja calidad y eficiencia. El sector privado demanda una mayor participación en la oferta de servicios para esos sectores, aduciendo que podría hacerlo con mayor calidad y eficiencia, si el Estado le transfiere los recursos que utiliza. En el caso de la educación, hay experiencias positivas de mayor participación privada, pero en el caso de la salud el mercado privado ha revelado numerosas imperfecciones, como falta de transparencia, información insuficiente y asimétrica. El capítulo sobre la institucionalidad del sector de la salud, escrito por Carmen Celedón y César Oyarzo, evalúa las condiciones bajo las cuales estos mercados podrían mejorar su eficiencia, preservando la equidad distributiva.

Hay muchos otros temas que sin duda están presentes en las relaciones público-privadas que se han desarrollado en los años 90. Los casos aquí tratados, no obstante, son una buena muestra de la variedad de aspectos que caracterizan esas relaciones, con sus acuerdos, disensos y variedad de formas de cooperación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Huntington, Samuel (1968), *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press.
- Lechner, Norbert, (1996), "Tres formas de coordinación social", Ponencia presentada en el coloquio conmemorativo del 35° aniversario del CENDES. Caracas 9 al 11 de Octubre 1996.
- North, Douglas C., (1991), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- Patrón, Pepi (1998), "Democracia y nueva articulación entre privado y público. El problema de los espacios públicos", en Urzúa, Raúl y Agüero, Felipe, eds. *Fracturas en la Gobernabilidad Democrática*, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- Samuelson, Paul A. (1980), "La economía mundial a finales del siglo", Conferencia presentada en el Sexto Congreso Mundial de Economistas, en ciudad de México. *Comercio Exterior* (México), vol. 30 N° 8, agosto.
- Stiglitz, Joseph (1999), "Back to Basics: Policies and Strategies for Enhanced Growth and Equity in Post-Crisis East Asia", *www.Worldbank.org*.
- Stiglitz, Joseph (1998), "Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes", 1998 *Prebisch Lectures at UNCTAD*, *www.Worldbank.org*
- Vergara, Pilar (1985), *Auge y Caída del Neoliberalismo en Chile*, Ediciones Ainavillo. FLACSO.

LOS ACTORES SOCIALES Y EL DESARROLLO PRODUCTIVO

Oscar Muñoz Gomá¹

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es analizar la experiencia de articulación social que se ha intentado realizar en Chile durante los años 90, en el ámbito del desarrollo económico, y extraer algunas conclusiones que permitan orientarlo en el futuro. Se ha buscado esta articulación a través de dos caminos fundamentales: el diálogo informal, espontáneo y a menudo indirecto, entre los principales actores del desarrollo; y, en segundo lugar, el diálogo formal, organizado y explícito entre empresarios, trabajadores y Gobierno a través de las organizaciones representativas de aquéllos.

Un segundo objetivo del trabajo, ligado al anterior, es evaluar la calidad del diálogo formal que se ha realizado en una de las instancias creadas para este efecto, como es el Foro de Desarrollo Productivo. Diversas características del diálogo pueden definir su calidad, como la existencia de objetivos definidos y claros, el grado de compromiso de los participantes, la representatividad y legitimidad de los mismos, la capacidad de generar acuerdos y de hacerlos efectivos, entre otros. El Foro de Desarrollo Productivo es un programa gubernamental que se creó en 1994, para formalizar un diálogo tripartito sobre la estrategia de desarrollo productivo. En él participan formalmente la Confederación de la Producción y el Comercio y la Central Unitaria de Trabajadores, junto a las autoridades de Gobierno.

Una hipótesis planteada en la literatura es que la calidad de la relación entre el Gobierno y los empresarios importa para el éxito de las

¹ El autor desea agradecer a Hugo Cabrera y Simone Schwarz sus intercambios de opiniones, que fueron muy valiosos en el desarrollo de algunos temas que se abordan aquí.

políticas económicas². Políticas bien concebidas pero con deficientes relaciones entre el Gobierno y los empresarios pueden resultar ineficaces. Las políticas definen un rayado de cancha, pero el comportamiento efectivo de los agentes económicos depende también de sus percepciones, de sus grados de confianza y de las expectativas que se formulan con respecto al desarrollo futuro del país. De aquí la importancia creciente que se le otorga al establecimiento de vínculos articuladores entre esos actores, los que también se ven afectados por la calidad de las relaciones entre ellos y el sector laboral.

El trabajo está organizado en ocho secciones. La segunda sección, después de esta introducción, hará una referencia muy esquemática al escenario político-económico que se ha venido configurando en Chile a partir de 1990, como consecuencia de la transición democrática. Un tema a destacar, que ha adquirido fuerza en el debate nacional, es el contraste entre la visión exitista, sostenida principalmente a partir del desempeño económico logrado hasta comienzos de 1998, y la visión de progresivo escepticismo sobre las posibilidades de responder a las expectativas de democratización y de desarrollo social. Como podía esperarse, este contraste se ha diluído en 1998-99, los años en que la crisis internacional y el ajuste interno interrumpieron, casi dramáticamente, el alto ritmo de crecimiento económico, que había hecho de Chile un caso paradigmático internacional. La tercera sección planteará el tema central del trabajo, a partir de una breve reseña histórica de los antecedentes de la concertación política que se produjo en Chile a fines de los años 80. En un país que no había conocido experiencias de concertación durante el siglo XX, salvo de muy corta duración, y que aun más, fue desgarrado por los antagonismos y divisiones políticas, la experiencia de construir un gran acuerdo concertacionista para derrotar el proyecto del régimen militar, fue algo inédito.

La cuarta sección extenderá esa reseña a la concertación social que se buscó en el nuevo escenario de 1990, con un nuevo gobierno democráticamente elegido. Se hará referencia al marco económico-social, y al estado de situación de los dos principales actores sociales, el empresariado y el movimiento sindical. En ese año se produjo el primer intento de institucionalización del diálogo social en el Acuerdo Marco de 1990 y el Gobierno se jugó por lograr un acuerdo con la oposición a fin de impulsar una reforma tributaria que permitiera financiar el programa social, como también introducir una reforma laboral que le diera más equidad a las relaciones sociales en las empresas. La quinta sección abordará el tema del sindicalismo, como actor central del diálogo social, así como su

² Ver Eduardo Silva (1996)

evolución y conflictos que ha debido enfrentar. La agenda sindical de los años 90 se ha debatido entre un enfoque reivindicativo de lo que se consideran las "antiguas" conquistas sindicales y un enfoque que incorpora la nueva realidad del mundo del trabajo. La sexta sección se referirá al rol de los empresarios y la formulación de la agenda de los principales organismos que los representan. A pesar de los exitosos resultados de la economía, que han beneficiado directamente a este sector, aquí también se percibe una creciente frustración, tanto por algunas tendencias de la política económica que han afectado especialmente a los exportadores, como por lo que el sector denomina "tendencias estatizantes" y paralización de la "modernización económica". En la sección séptima se analizará el caso del Foro de Desarrollo Productivo. Se hará referencias a las fortalezas y debilidades del Foro y se discutirán algunas sugerencias para darle más efectividad. En la octava y última sección, se extraerán algunas conclusiones.

II. EL ESCENARIO DE LOS AÑOS 90

Han transcurrido casi diez años desde que Chile inició su transición democrática. A su inicio, muchos esperaban que con el régimen democrático comenzaría el deterioro del notable desempeño que había alcanzado la economía en los últimos años de la década de los 80. Sin embargo, las realizaciones de los dos gobiernos de la Concertación han superado todas las expectativas, incluso de sus propios partidarios. Por ejemplo, el PIB creció al 3,5% por año en la década de los 80, mientras que en los años 90 lo hizo a más de 7%, interrumpido solamente por la crisis internacional iniciada en 1997. La tasa de inflación, que en 1984-89 llegó al 20% anual, en promedio, en 1990-98 ha sido inferior al 12% (y para 1999 se prevé inferior al 4%). La tasa de inversión ha alcanzado en promedio al 21% y 25% en cada uno de esos períodos, respectivamente.³

Sin embargo, a medida que transcurrió la década, y especialmente en la segunda mitad de ella, el "clima" social y anímico fue pasando de un estado de entusiasmo y euforia inicial a un estado de desencanto. La euforia inicial se puede explicar por una serie de factores, que han sido bien analizados en la literatura: en primer lugar, y quizás el factor central, el hecho de haber podido pasar de la dictadura a un régimen democrático (aunque imperfecto), contra el escepticismo de la mayoría de la población chilena y de los observadores internacionales; un desempeño notable de la economía, como se acaba de señalar; y la concertación política entre las fuerzas de centro y de izquierda, que hizo

³ Ministerio de Economía, Unidad de Estudios, con información del Banco Central.

posible un gobierno de amplia base de sustentación, un resultado no menor en un país que se caracterizó durante la mayor parte del siglo por la atomización de las fuerzas políticas, y que muchos autores han considerado decisiva en la crisis de la democracia de 1973.

Pero hacia mediados de los años 90, durante el segundo gobierno de la Concertación, comenzaron a aflorar síntomas de descontento, incluso entre quienes han apoyado electoralmente estos dos gobiernos concertacionistas. Entre sus muchas expresiones, durante 1998 se produjo un debate a través de un intercambio de documentos entre varios sectores de la Concertación, en los cuales se discuten los progresos del desarrollo nacional como también sus limitaciones⁴. Desde el mundo de las organizaciones sociales han surgido también críticas, con variados grados de radicalismo y orientaciones, que abordan desde la estructura de la economía de mercado que se ha configurado en Chile, con sus implicancias sociales y distributivas, hasta los temas medioambientales y de derechos humanos.

Un resumen apretado de los principales elementos que han contribuido a este cambio del "clima social" podría incluir los siguientes aspectos.

- 1) El desgaste de la voluntad concertacionista en algunos actores sociales, derivado de su percepción de creciente exclusión. Un sector relevante es el sindical, el cual, a juicio de algunos de sus dirigentes nacionales, después de haber contribuido a la paz social expresando su voluntad de acuerdos con el Gobierno y los empresarios, ha sido subordinado a intereses que le resultan ajenos y sus demandas, postergadas reiteradamente, lo cual se reflejaría en la creciente precariedad de la estructura del empleo y en la persistencia de una distribución del ingreso muy desigual;
- 2) Las dificultades que ha debido enfrentar el modelo económico, basado en el crecimiento exportador, el cual ha tendido a perder dinamismo en los últimos años, especialmente a raíz de la crisis internacional. Las dificultades más permanentes se relacionan con la apreciación cambiaria, proceso sistemático durante los años 90 provocado por el fuerte aumento de las reservas internacionales, el ingreso de capitales externos y el propio éxito exportador. La política económica, especialmente la política monetaria y cambiaria, que han tenido como objetivo principal la disminución de la inflación a niveles internacionales, ha sido también motivo de polémica, especial-

⁴ Ver también Moulian (1997), y Cortázar y Vial (1998)

mente entre los pequeños y medianos empresarios exportadores, que han sufrido las consecuencias;

- 3) El gran empresariado no ha estado ajeno tampoco al desencanto, aunque por motivos diferentes. Su principal motivo de preocupación ha sido lo que denomina el "estancamiento de las modernizaciones" y su percepción de que resurgen tendencias estatizantes;
- 4) En el plano político propiamente tal, la frustración, incluso dentro del gobierno, ante las dificultades para introducir reformas constitucionales que restrinjan el ámbito de acción de los llamados "enclaves autoritarios", los cuales obstaculizan la genuina expresión ciudadana;
- 5) Hacia fines de la década emergen tres situaciones particulares, que han tenido una enorme gravitación en la coyuntura nacional de fines de los años 90: se trata de la crisis asiática, complicada después por la crisis rusa y brasileña, que cambiaron negativamente los parámetros del mercado financiero internacional (riesgo país y credibilidad en la política económica), y obligaron a las autoridades económicas chilenas a impulsar un ajuste económico, que le puso fin a un decenio de alto crecimiento económico; en segundo lugar, el «affaire Pinochet», provocado por la detención del senador vitalicio en Londres y el consiguiente resurgimiento de la polarización política interna. Este último episodio sacó a la luz pública un sentimiento compartido por amplios sectores ciudadanos, de que no se había hecho justicia en Chile ante las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura militar. Y, en tercer lugar, la crisis eléctrica sin precedentes en los últimos 50 años que, más allá de sus efectos coyunturales en la actividad económica, puso en evidencia las debilidades del sistema regulatorio y del rol del Estado, cuestionando el proceso de privatizaciones en sectores de utilidad pública. Como tema de fondo, ha resurgido el debate sobre los conflictos entre el interés público y el interés privado.

No puede causar extrañeza la existencia de estos factores de desencanto en Chile, después de diez años de transición democrática, tras una dictadura que se mantuvo 17 años en el poder. Esta etapa de la vida nacional coincide, además, con un proceso de intensos cambios a nivel mundial, que en todas partes está provocando desajustes y procesos de reestructuración. Son procesos que han afectado especialmente los llamados países emergentes, entre los que están los países del Este Asiático, de Europa Central y Oriental y de América Latina. Chile está viviendo, aparte de las situaciones específicas señaladas más arriba, un proce-

so de cambios estructurales de largo plazo, iniciado antes de la transición democrática y que probablemente se extenderá todavía por bastante tiempo en el futuro. Entre ellos puede señalarse: 1) Una reestructuración productiva consecuente con la inserción internacional del país y que determina una crisis de capacidad competitiva en numerosas actividades tradicionales, algunas de las cuales incluso pudieron sobrevivir a los ajustes de los años 70 y 80 (por ejemplo, la industria del carbón). Debe recordarse, además, que esta reestructuración tiene lugar en una economía donde prevalecen fuertes heterogeneidades productivas y desigualdades de productividad; ello se raduce en una estructura desigual de los empleos y de los ingresos, que muestra altos grados de diferenciación⁵; 2) Una política macroeconómica que ha debido adaptarse a las condiciones de una economía abierta y de un sistema financiero internacional que ha crecido a tasas espectaculares en los últimos veinte años, aunque con fuerte volatilidad; 3) Emerge una nueva realidad en el mundo laboral, caracterizada por la necesidad de flexibilidad en el mercado del trabajo, descentralización productiva que obliga a las empresas a especializar sus activos y sus procesos de gestión, atomizando sus operaciones y sub-contratando muchas funciones; 4) Los cambios demográficos y sociales están creando nuevos desafíos a las familias, con gran incidencia en la calidad de vida: se incrementa la participación de la mujer en el trabajo, surgen nuevas necesidades para el cuidado de los niños y de los ancianos, y la educación y el cuidado de la salud pasan a constituir preocupaciones centrales que absorben gran parte de los presupuestos familiares; 5) Todo lo anterior tiene lugar en medio de un proceso de cambio cultural, algunos de cuyos rasgos son la fragmentación y atomización social, la pérdida de identidades colectivas, la masificación de las comunicaciones, que se constituyen en un bien de consumo, la mayor preeminencia del individuo y de sus aspiraciones económicas en la formación de los valores.

Este panorama de fin de siglo provoca una gran incertidumbre. Los parámetros tradicionales de decisión, tanto los del antiguo régimen proteccionista y estatal, como los del régimen neo-liberal que en Chile se entronizó en los años 70, se muestran ineficaces como base para la elaboración de nuevas propuestas. Incluso en el ámbito económico, que es donde parecía haber mayor certidumbre a fines de los años 80, cuando se conformó el llamado "Consenso de Washington", surgen debates nuevos que reconsideran temas aparentemente zanjados. Así, el Banco Mundial en su informe sobre la economía mundial de 1997 reconsidera el papel del Estado, el Fondo Monetario Internacional es criticado por sus estrategias de ajuste en el Este de Asia desde los medios académicos,

⁵ Landerretche (1998)

y los organismos internacionales reconocen que, después de todo, la tan criticada política chilena de ejercer un control sobre los ingresos de capitales de corto plazo fue acertada y le ha permitido a Chile sobrellevar los efectos de la crisis asiática en la mejor forma posible.

Un ámbito donde la incertidumbre parece ser mayor es el político. La crisis de las ideologías pareciera haber dejado huérfanos a los partidos y a los gobiernos. El llamado pragmatismo, que en Chile se encarnó en una de las candidaturas presidenciales de 1999, no es menos huérfana de ideas a la hora de hacer propuestas de futuro, con visión nacional y que den cuenta de algunos de los problemas que se han mencionado.

Sin embargo, como ha planteado Touraine⁶, el problema quizás no es sólo qué hacer, es decir, definir el contenido de las agendas, sino también quién debe hacerlo. En esta visión, el problema no es tanto de falta de ideas sino de coordinación para la acción. Hay un problema fundamental de coordinación social. Los dos paradigmas clásicos, basados en el Estado y en el mercado, no son eficaces por sí solos. El paradigma del Estado se basa en el uso de la jerarquía y el poder y como tal, es centralizador. El paradigma del mercado, en su versión idealizada, postula la descentralización total y su mecanismo de coordinación es el sistema de precios, el cual está sujeto a fallas bien conocidas. Ambos paradigmas, en sus versiones extremas, tienden a ignorar la sociedad y sus múltiples expresiones colectivas. Pero la sociedad de fines de siglo está pasando a ser una sociedad informada, con una creciente demanda por sus derechos ciudadanos y por una participación activa en la definición de las reglas del juego, vale decir, de la institucionalidad política y económica.

Una característica de la transición chilena de los años 90 ha sido el intento de los dos gobiernos de incorporar a los principales actores sociales relacionados con el desarrollo productivo, en particular los empresarios y trabajadores, a las decisiones del ámbito económico-social. El "diálogo social" ha recibido creciente atención en el debate público, impulsado y promovido desde el Gobierno, bajo el predicamento de que sin la participación social no es posible implementar eficazmente las estrategias de ajuste y desarrollo que el país requiere. En este nuevo contexto de "incertidumbres de fin de siglo" el diálogo social aparece, no tanto como un deseo voluntarista, sino como un imperativo para el **aprendizaje social** orientado a la acción y para el establecimiento de **compromisos** responsablemente asumidos. En efecto, cuando los parámetros que históricamente sirvieron de lineamientos básicos para la toma de decisiones y la formulación de políticas han perdido validez, no quedan

⁶ Entrevista en *El Mercurio*, 17 de noviembre de 1996

muchas alternativas a la exploración de caminos nuevos, pero cuya búsqueda debe ser compartida y los riesgos asumidos colectivamente.

Por cierto, la responsabilidad final de gobernar está en los gobiernos. En Chile, los dos gobiernos de la Concertación han demostrado una capacidad de conducción y de eficacia, desconocida en los gobiernos democráticos que antecedieron al régimen militar. A ello ha contribuido, en parte, la amplia base de sustentación política, basada en una coalición de partidos representativa de una proporción mayoritaria de la población. Debe agregarse también el sentido de Estado que ha prevalecido en las autoridades públicas, el cual ha permitido que la toma de decisiones se realice con visiones de país antes que con visiones partidistas o ideológicas. El "affaire Pinochet" ha sido un ejemplo de cómo las autoridades de Gobierno han asumido posiciones que, contrariando sus visiones y preferencias personales o partidistas, han reflejado la responsabilidad de representar al Estado chileno frente a otros Estados. Un tercer factor que debería mencionarse es la sustentación técnica de las políticas, la cual emana de la disponibilidad de una tecnoburocracia de alta calidad.

Sin embargo, por grande que sea la capacidad técnica y política de los gobiernos, el desafío de la gobernabilidad supera las consideraciones puramente gestonarias. Se trata de que las políticas deben dar cuenta de una sociedad mucho más compleja, diversificada e informada que en el pasado. La misma economía ha alcanzado grados de madurez y diversificación inéditos, para no mencionar los vínculos que se han creado con la economía internacional.

Sobra decir que el intento de concertar acuerdos sociales para sustentar las políticas públicas no es inédito. La historia reciente, del último medio siglo, muestra algunas experiencias novedosas e innovadoras de concertación en sociedades que enfrentaban desafíos de gran envergadura, así como traumas sociales y culturales que debían ser superados. Las dos experiencias más relevantes son las del corporatismo social europeo y las del capitalismo administrado del Este Asiático. Pero ambas experiencias, que fueron significativas y útiles en su tiempo, han dejado de serlo incluso en sus países de origen. El corporatismo social europeo se basó en los tres pilares de 1) una política macroeconómica keynesiana, orientada al pleno empleo; 2) un Estado de Bienestar compensador de los desequilibrios sociales provocados por el mercado, en condiciones de economías abiertas; 3) un sistema político social que estimuló la organización de los grandes actores y su participación sistemática en la toma de decisiones⁷. Los desequilibrios económicos inter-

⁷ Katzenstein (1987)

nacionales y las crisis fiscales de los Estados de Bienestar han debilitado el modelo corporatista social, el cual si bien ha perdido la vigencia que tuvo en su formulación original de post-guerra, enfrenta la búsqueda de nuevas variantes, de acuerdo a los desafíos actuales.⁸

El capitalismo administrado asiático se basó en 1) un Estado comprometido con el desarrollo industrial a escala internacional, basado en el aumento de la productividad y la innovación tecnológica; 2) una alianza Estado-empresas-sistema financiero, basada en la consulta permanente para decidir las prioridades de inversión y en el otorgamiento de incentivos pecuniarios para aquellas empresas que lograran desempeños eficaces en torno a las metas de desarrollo; 3) un compromiso de las empresas con sus trabajadores para garantizar el empleo y el acceso a la capacitación. La globalización financiera le significó un duro golpe al modelo asiático, en cuanto se alteró el modelo de financiamiento interno, basado en la regulación, y debió entrar a competir con la rentabilidad financiera internacional.

En Chile se ha hecho intentos por desarrollar la transición democrática en base a una concertación social que no ha sido fácil. Muchos años de antagonismos entre los principales actores sociales y el trauma de los años de la dictadura militar contribuyeron al convencimiento de los líderes políticos de que un desarrollo estable y eficaz, sobre todo en el período de la transición, requería basarse en la búsqueda de consensos y visiones compartidas. Planteado a comienzos del Gobierno del Presidente Aylwin en lo que se denominó el "Acuerdo Marco", el diálogo social contribuyó a la creación de un clima social de tranquilidad, muy distante de la tan temida explosión de demandas reivindicativas que muchos vaticinaban al inicio de la transición. Sin embargo, también es preciso reconocer que se generaron expectativas con respecto a ese diálogo social, que no lograron concretarse. El segundo Gobierno concertacionista, conducido por el Presidente Frei, apoyó una institucionalidad para el diálogo social que ha tenido diversas instancias, siendo una de las principales el Foro de Desarrollo Productivo. La iniciativa ha hecho contribuciones importantes, pero también ha sufrido de debilidades que le han restado trascendencia, como se planteará más adelante.

⁸ Un caso interesante y exitoso en esta búsqueda de una nueva forma de corporatismo social es el de Holanda, país que durante los años 90 ha destacado en la Unión Europea en su desempeño económico y social. Ver al respecto Viser y Hemerijck (1997).

III. LAS EXPERIENCIAS DE CONCERTACIÓN SOCIAL EN CHILE PRE-1990

La guerra civil de 1891 fue la manifestación más cruenta de una tendencia confrontacional que se venía gestando a lo largo del siglo XIX, y que posteriormente dio lugar al predominio de los vencedores sobre los vencidos. Luego vendría la dictadura del general Ibáñez (1927-31), que con su caída abre paso a un largo período de democratización, con la incorporación de las clases medias y proletarias a las instituciones políticas y sociales en un proceso que ha sido calificado de Estado de Compromiso, pero con una semilla de su propia destrucción: una institucionalidad política que no favoreció la política de los acuerdos, sino por el contrario, la atomización y la ideologización extrema, que culminó con la ruptura democrática de 1973.

Dados estos antecedentes históricos, a los cuales se agrega la violencia que implantó el régimen militar a partir de 1973, no fue extraño que durante ese gobierno prevaleciera una estrategia rupturista de la disidencia, que tuvo como objetivos la rebelión y el derrocamiento de la dictadura. Sin embargo, ella se estrelló contra la férrea rigidez del régimen militar y la intransigencia gubernamental. Debieron transcurrir más de diez años de dictadura y aun más, la incapacidad de la movilización social durante la crisis financiera de 1982-84 para modificar siquiera mínimamente la institucionalidad impuesta, para que surgieran los primeros atisbos de que no había otra salida a la democracia que el cambio de estrategia política de la oposición democrática. La evidencia apuntaba a la necesidad de constituir una gran alianza política que buscara el camino de la negociación con el régimen militar, para entrar al juego político que la propia institucionalidad impuesta había creado. Se impuso, así, la opción de aceptar la legitimidad institucional que implicaba aceptar las reglas del juego, para desde ella, acumular las suficientes fuerzas sociales y políticas que permitieran derrotar pacíficamente la dictadura en su propio campo.

Tal fue la estrategia de la Alianza Democrática, que posteriormente dio origen a la Concertación de Partidos por el NO, para enfrentar el plebiscito de 1988, y finalmente a la Concertación de Partidos por la Democracia, para constituir una base de gobierno que cruzó un amplio espectro ideológico y cultural. Por primera vez en el siglo se constituía una alianza de partidos políticos que iban desde la izquierda a la derecha, desde culturas liberalizantes y progresistas a culturas predominantemente conservadoras, pero que compartían una visión común: el retorno a la democracia requería un nuevo enfoque de la política que contemplara deponer del primer plano las diferencias ideológicas, las que a su vez debían actualizarse a la luz de los cambios a nivel mundial; rele-

var una actitud pragmática con miras a privilegiar un objetivo central: hacer posible el retorno a un sistema democrático, con elecciones libres, autoridades renovables en el poder, prensa libre.

La segunda mitad de los años 80 fue intensa en el desarrollo de negociaciones a varios niveles: al interior de los partidos, al interior de los bloques mayoritarios que se habían formado y entre los dos grandes bloques políticos: la Alianza Democrática y el bloque gobiernista⁹.

Un tema no menor fue la negociación al interior de la Concertación de Partidos por la Democracia, una vez que se hubo definido el escenario pre-electoral de 1989, de la estrategia económica que se iba a seguir. El tema era muy sensible por varias razones: históricamente Chile había sido una "economía difícil", para usar la frase de Aníbal Pinto. Pero a fines de los años 80 se estaba logrando un desempeño casi sin precedentes: un alto ritmo de crecimiento económico, una disminución de la inflación, disminución del desempleo, aumento de la tasa de inversión y expectativas optimistas de los inversionistas. Era delicado propiciar una estrategia económica que pudiera echar por tierra un desempeño que había tenido enormes costos sociales y que resultaba alentador para las perspectivas futuras del país. El gran riesgo era romper las expectativas optimistas del sector empresarial e iniciar la transición democrática con un doble frente adverso: el político-militar y el económico.

Estas consideraciones llevaron a los dirigentes de la Concertación a aceptar una continuidad de las líneas gruesas de la política económica (por ejemplo, no cuestionar las privatizaciones de empresas públicas ni de la seguridad social, no cuestionar la apertura comercial, entre otras), pero con un cambio sustantivo en la política social. Ello se logró no sin dificultades al interior de la propia Concertación, ya que subsistían las críticas sustantivas que se habían hecho a la política económica del Gobierno Militar. Un tema central fue cómo reconciliar la postura crítica al neo-liberalismo con la aceptación de las líneas gruesas de la política económica.

Un episodio relevante para entender el desarrollo de los años siguientes fue el proceso de negociaciones entre la Concertación y el bloque gubernamental para introducir reformas constitucionales que a juicio de la Concertación eran las mínimas necesarias, y en opinión de algunos dirigentes políticos del bloque gubernamental (en particular, de Renovación Nacional) eran convenientes. Este paquete de reformas, sometido a plebiscito durante 1989 y aprobado por casi el 85% de los vo-

⁹ Aylwin (1998), Tovar (1998).

tantes, puso en práctica un ejercicio de negociación que no tuvo precedentes durante todo el régimen militar¹⁰. El buen resultado fortaleció las posturas de centro de ambos bloques, aislando a los extremos por ambos lados. Una implicancia de esto fue que quedó abierto el camino para nuevos procesos de negociación inter-bloques a partir de 1990, cuando ya la Concertación de Partidos por la Democracia asumió democráticamente el gobierno en marzo de 1990. Esos procesos se revelarían de gran importancia para el éxito de la gestión del presidente Aylwin, y para un nuevo estilo de conducción de la política chilena.

IV. EL ESCENARIO POLÍTICO-SOCIAL DE 1990

Los primeros grandes desafíos que debió asumir el Presidente Aylwin fueron tres:

- 1) asegurar el compromiso de las Fuerzas Armadas de mantener su neutralidad y prescindencia política, tema nada de trivial si se recuerda que el General Pinochet seguía siendo el Comandante en jefe del Ejército;
- 2) asegurar la continuidad de la inversión privada, dinamizada durante los últimos años de los 80, pero con un sector empresarial atemorizado en el nuevo escenario político por el riesgo de reversión de las políticas económicas favorables al mercado y a la libre iniciativa privada; y,
- 3) dar satisfacción a las demandas del movimiento sindical, y en general, a las aspiraciones reivindicativas de amplios sectores medios y populares, que habían tenido que pagar el alto costo de la estabilización con fuerte deterioro de sus niveles de vida. Estos tres riesgos se podían conceptualizar como el Cada uno de estos riesgos podía incrementarse en función de los objetivos que se proponía el Gobierno de la Concertación: ofrecer verdad y justicia en reparación a las violaciones de los derechos humanos durante el régimen militar; garantizar a la empresa privada la institucionalidad del mercado necesaria para desarrollarse en condiciones competitivas y rentables; equiparar las funciones del mercado con una institucionalidad que asegurara una mayor justicia social y reparación de la deuda social generada durante los años de crisis financiera y ajustes. Eran tres riesgos a evitar, ya que cualquier desequilibrio a favor de uno de ellos podía exacerbar las presiones contrarias, dando origen a ciclos de inestabilidad política y económica que se trataba de evitar.

¹⁰ Tovar, op. cit., pp.73-74

En cada uno de estos ámbitos el gobierno buscó construir consensos amplios en base a procesos lo más incluyentes posibles. Así, frente al tema de los derechos humanos se constituyó la Comisión Verdad y Justicia, que incorporó a una pluralidad de personalidades de distintos orígenes políticos. Frente al tema del rol del mercado, se propuso avanzar hacia un modelo de economía social de mercado respaldado por un acuerdo amplio entre trabajadores y empresarios, en lo que se denominó el Acuerdo Marco. Y frente al tema de las reivindicaciones sociales, se abordó una estrategia de negociación con el principal partido de derecha, Renovación Nacional, a fin de incorporar la noción de que un desarrollo estable y dinámico a largo plazo no podía sino ser compatible con la equidad social, lo cual a su vez requería imponer una mayor carga tributaria al sector privado a fin de asegurar un programa social sólidamente financiado.

Para el nuevo gobierno, era fundamental establecer una alianza social entre empresarios, trabajadores y Estado, que permitiera consensuar las bases de un desarrollo económico con estabilidad, equidad y eficiencia. El sector laboral emergía de los años 70 y 80 muy debilitado en sus organizaciones sindicales y en sus condiciones económicas. Podía esperarse que al amparo del régimen democrático el sindicalismo se fortalecería. Pero ese fortalecimiento podría tener distintas orientaciones, ya fuera hacia una restauración de los viejos principios sindicalistas, reivindicacionistas y confrontacionales, o hacia una búsqueda de nuevas formas de participación y negociación a partir de la realidad económica de los años 90.

Por su parte, el sector empresarial había llegado a tener un liderazgo económico inédito en Chile. Ello se tradujo en un fuerte crecimiento de la inversión privada y de los ingresos del capital. El tamaño del Estado se había reducido, se privatizó la gran mayoría de las empresas públicas y del sistema de seguridad social, se flexibilizó el mercado del trabajo y se liberalizó el mercado financiero. La respuesta productiva del sector privado fue notable en términos de dinamismo, eficiencia y capacidad de iniciativa. Una nueva generación de empresarios se desarrolló en Chile, con una perspectiva de largo plazo y una visión internacional de los negocios.

Desde el punto de vista de la equidad y la estabilidad democrática, se percibía un fuerte desequilibrio tanto en la distribución del ingreso como en las relaciones de poder de negociación. Esta situación podía convertirse en un obstáculo insalvable para el logro de una alianza social que sustentara el desarrollo democrático. El gobierno del Presidente Aylwin le dio la máxima prioridad a la búsqueda de un acuerdo entre las principales organizaciones gremiales, para lo cual convocó a la Con-

federación de la Producción y el Comercio (CPC) y a la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) a fin de establecer un acuerdo tripartito con el gobierno sobre el contenido del programa económico-social. Aunque no hubo acuerdos sobre las políticas específicas, hubo consenso para establecer compromisos básicos de empresarios y dirigentes sindicales.

Ellos contemplaron el reconocimiento por los trabajadores de la legitimidad de la propiedad y la inversión privadas como bases del sistema económico chileno, la necesidad de estabilidad en las reglas del juego y la desideologización de las negociaciones sindicales; por parte de los empresarios, el reconocimiento de la legitimidad de las organizaciones sindicales y de las negociaciones colectivas, así como de la equidad que debe alcanzarse en la distribución del ingreso. La mayor importancia de este acuerdo fue la voluntad política de negociación expresada por empresarios y trabajadores, lo que influyó en la moderación de las demandas sindicales durante los primeros años. Por cierto, ello fue acompañado también por una política social activa del gobierno, la que introdujo dos reformas decisivas, una a la legislación laboral, que mejoró las condiciones de negociación de los trabajadores, y otra que aumentó la carga tributaria a las empresas, a fin de financiar los programas sociales dirigidos a los grupos en extrema pobreza.

V. EL ACTOR SINDICAL POST-90

El sindicalismo chileno ha estado sometido durante los años 90 a profundos desafíos, denotando grandes dificultades para desempeñarse como un actor social relevante. Las expectativas iniciales fueron que durante la transición democrática la CUT podría desempeñar un papel activo en el desarrollo nacional, contribuyendo a la construcción de acuerdos que garantizaran una mayor equidad social. Aunque esta expectativa se cumplió ampliamente en los primeros años del decenio, la realidad muestra un debilitamiento significativo de su capacidad de acción en años posteriores. Hay muchas causas que pueden explicar este proceso. Entre otras, puede señalarse, en primer lugar, una pérdida de la capacidad de convocatoria entre los trabajadores, que se manifiesta en la caída de la tasa de afiliación. Después de una recuperación en los primeros años de la transición (de una tasa de afiliación de 16% en 1986 aumentó a 24% en 1991), la militancia sindical decayó a un 19% en 1996.¹¹ Sin embargo, no necesariamente esta cifra es un buen indicador de la afiliación sindical, ya que ella no incluye a los trabajadores del sector público, algunos de los cuales han demostrado una gran capacidad de movili-

¹¹ Bonifaz y Bravo (1998), p. 339

zación. Si a éstos se agregan los profesores asociados al Colegio de Profesores, la afiliación podría llegar al 25%¹². Esta cifra es comparable a la de algunos países europeos como Holanda y Suiza, aunque muy inferior a los países nórdicos.¹³ En todo caso, la tendencia a la disminución de la militancia sindical es un fenómeno internacional, asociado a las reestructuraciones productivas, al alto desempleo y a la mayor inseguridad en la estabilidad laboral, derivada de las nuevas condiciones de los mercados del trabajo.

Cabe señalar, adicionalmente, que la militancia asociada a la CUT es inferior a lo que sugieren las cifras anteriores, ya que sólo una parte de los sindicatos están asociados a esa Central. Un estudio muestral efectuado por la Dirección del Trabajo, concluyó que un 46% de los sindicatos no estaba afiliado a ninguna organización superior en 1994¹⁴. Aun más, un 16% de sindicatos afiliados se habían retirado de sus instancias superiores, considerando de poco interés la permanencia. Por último, alrededor de un tercio de los sindicatos existentes estaba en receso o inactivo, lo que califica aun más la militancia efectivamente activa¹⁵.

En segundo lugar, una creciente conflictividad al interior de la dirigencia de la CUT, que le ha restado unidad y capacidad de interlocución con el Gobierno y con los empresarios, ha conspirado en contra de la efectividad del sindicalismo y su consiguiente atractivo para los trabajadores¹⁶. Esta conflictividad se relaciona con problemas de liderazgo organizacional, con dificultades para realizar un diagnóstico adecuado de la realidad económico-laboral y construir un discurso y propuestas acordes con ella, y con dificultades de gestión y financiamiento de la propia Central. Reorganizada durante los años 80, después de haber sufrido la represión del régimen militar y la persecución de sus antiguos líderes, la CUT emergió en 1990 como una organización representativa de los trabajadores a nivel nacional, con una capacidad de convocatoria creciente y, sobre todo, con un discurso que asumía la nueva realidad económica y política de la transición y la transformación productiva de una economía de mercado. Una característica importante fue la capacidad de liderazgo de sus principales dirigentes, los cuales pudieron conducir la Central en su período fundacional y en medio de un clima hostil, previo a 1990, contribuyendo en forma sustantiva a la

¹² Rozas (1998), p. 82

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ Dirección del Trabajo (1997).

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ La expresión más visible de esta conflictividad interna han sido las últimas dos elecciones del Consejo de la CUT, cuyos procedimientos fueron cuestionados en su legitimidad por un amplio sector de los dirigentes sindicales.

concertación social y política que facilitó la transición al régimen democrático.

En los primeros años de la transición la Central logró legitimarse como actor relevante, primero al concordar con la CPC el Acuerdo Marco al cual se hizo referencia antes;¹⁷ luego, al concurrir con sus propuestas a la reforma laboral que se plasmó en el nuevo Código del Trabajo en 1993. Esta reforma buscó darle legitimidad a la institucionalidad laboral y superar las principales deficiencias que tenía la legislación heredada del régimen militar.¹⁸ Sin embargo, en la segunda mitad de la década, se inicia un período de debilitamiento, provocado no sólo por las nuevas circunstancias económico-políticas, sino también por la mayor conflictividad interna de la organización, que le restó eficacia y capacidad de conducción. Al decir de su antiguo Presidente, Manuel Bustos, "se ha producido conjuntamente una falta de propuestas y de liderazgo, de conducción y de unidad". "No somos interlocutores para nadie, ni ante el gobierno ni ante los empresarios".¹⁹ "Estamos en una crisis de credibilidad, de afiliación muy fuerte, estamos en una crisis de individualismo de las organizaciones".²⁰

A manera de hipótesis, y a riesgo de simplificación, puede plantearse que esta crisis es consecuencia directa de la confrontación no resuelta entre dos enfoques alternativos con respecto al carácter de la transformación económico-social de Chile en los años 90. Por una parte, hay un enfoque reminiscente del viejo reivindicacionismo de los años 60, cuando predominaba una economía semi-cerrada, con fuerte intervencionismo estatal y en que el Estado asignaba subsidios o generaba rentas con criterios muy amplios de protección social y económica. El sindicalismo, basado en las grandes empresas estatales, contaba además con el apoyo ideológico y económico de los partidos de centro o izquierda, los cuales proveían recursos, dirigentes y programas. Un discurso anti-imperialista y anti-capitalista resultaba atractivo a los trabajadores, los cuales miraban, más allá de las empresas, a cambios revolucionarios del sistema económico en los cuales podrían sustentar sus reivindicaciones.

¹⁷ Aparte del establecimiento de los principios fundamentales de la economía social de mercado que se construiría en Chile, este acuerdo permitió concordar decisiones específicas respecto del aumento del salario mínimo, de las asignaciones familiares, las pensiones mínimas y la creación del Consejo Nacional Consultivo de Capacitación Profesional, entre otras. Ver Rozas, op. cit. p.23

¹⁸ Algunos temas abordados en esta reforma se relacionaron con el término de los contratos de trabajo, eliminando la excesiva discrecionalidad de las empresas; con las organizaciones sindicales y las Centrales; con la negociación colectiva; y con el establecimiento de algunas condiciones mínimas de protección a los trabajadores. Rozas, op. cit. p. 51

¹⁹ Manuel Bustos, entrevista en diario *La Nación*, 26 de abril de 1999.

²⁰ Manuel Bustos, entrevista en diario *Las Últimas Noticias*, 26 de abril de 1999.

Este enfoque sigue teniendo atractivo entre muchos dirigentes sindicales, aun cuando en el nuevo contexto político no tiene ninguna viabilidad. Si bien el discurso de esos sectores no se expresa tan crudamente en esos términos, es permeado por convicciones íntimas que siguen estructuradas en el lenguaje de la guerra fría y la lucha de clases.

Un enfoque alternativo es el que tratan de construir otros sectores del sindicalismo, que se puede calificar de "modernizador". Se parte de la premisa de que la realidad económico-social y política ha cambiado radicalmente y que, en un mundo globalizado, de mercados abiertos, de competencia internacional y cambios tecnológicos revolucionarios, la realidad de la empresa es otra muy distinta a la del modelo de industrialización protegida. La seguridad laboral ya no puede ser garantizada plenamente por el Estado ni por las políticas internas, al menos dentro de ciertos rangos, pasando a ser la capacidad competitiva, basada en la productividad, la capacitación técnica y el aprendizaje, las claves para el acceso a mejores condiciones de vida de los trabajadores.

Hay que reiterar que estos dos enfoques no corresponden a posiciones excluyentes y absolutas, ya que es posible que se compartan diagnósticos comunes en determinados casos. Pero ellos ilustran las diferencias de énfasis que se percibe en la dirigencia del sindicalismo.

De esos énfasis emergen posturas prácticas diferentes. Del enfoque puramente reivindicativo resurge la actitud confrontacional con la empresa y con el Estado, a quienes se sindicó como los principales responsables de la falta de equidad social, de los abusos y de la explotación del trabajador, todo lo cual se derivaría de una supuesta continuidad del modelo económico neo-liberal implantado en el régimen militar. El diagnóstico denuncia las privatizaciones, el régimen de seguridad social, la sub-contratación, la segregación de empresas como políticas que buscan debilitar el movimiento sindical. A partir de allí se formulan propuestas de reformas no sólo a las estructuras del mercado laboral, sino también a las estructuras de propiedad industrial, a la concentración económica y en general, a las relaciones Estado-mercado, preconizándose un aumento de la ingerencia del Estado.

Del enfoque "modernizador", por otro lado, surge una actitud que vincula el aumento del bienestar de los trabajadores con el éxito de la empresa, la cual hay que defender como institución porque ahora funciona en un medio muy competitivo y vulnerable. En este enfoque no se desconoce que hay injusticias, desigualdades, abusos y prácticas anti-sindicales. De hecho, la propuesta busca una reforma del mercado laboral, buscando limitar la extrema flexibilidad de las empresas en los contratos de trabajo a fin de proteger mejor los intereses de los trabajadores.

Pero la superación de los abusos no se logra con medidas que inhiban los mercados y el funcionamiento de la empresa, sino con una institucionalidad social y laboral que otorgue ciertas protecciones mínimas manteniendo al mismo tiempo las condiciones de operación eficaz de los mercados. Se pone especial énfasis en los incentivos para el aumento de la capacitación laboral, camino principal para una mayor participación de los trabajadores en los beneficios del desarrollo.²¹

VI. EL ACTOR EMPRESARIAL POST-90

La década de los años 90 se inició con una difícil relación entre el nuevo Gobierno y el sector privado. El período pre-electoral se había caracterizado por una campaña política de la centro-derecha que pretendía generar una gran desconfianza económica respecto de las intenciones que tendría un eventual gobierno de la Concertación. El fantasma de la Unidad Popular había sido revivido. Sin embargo, una estrategia del Gobierno elegido destinada a ganar la confianza de los inversionistas, basada en la continuidad de las líneas centrales de la política económica, que incluían una alta prioridad para la estabilidad y los equilibrios macroeconómicos, la apertura al exterior, el liderazgo privado de la inversión y, en general, una política de libre mercado, permitió cambiar el escenario y distender las relaciones público-privadas. Las dos áreas más conflictivas fueron las vinculadas al programa social del Gobierno, que incluía una reforma a la legislación laboral y un aumento de la carga tributaria para financiar un programa social más intenso que debía atacar con energía la extrema pobreza. El debate sobre estos temas es conocido y no se volverá sobre ellos²².

Al finalizar la década, sin embargo, nuevamente las relaciones público-privadas aparecen tensionadas, según la interpretación de importantes dirigentes empresariales.²³ Según el dirigente empresarial José Antonio Guzmán, en un plano general "se ha revivido un clima de cierta confrontación...en parte a causa de situaciones políticas, en parte por situaciones sociales y por falta de claridad del gobierno en cómo enfrentar los conflictos...percibo que ha renacido cierta hostilidad hacia el sector empresarial". "El sector político en general no miró con buenos ojos este rol preponderante que habían tomado los empresarios". "Todo ese espíritu de acuerdos que se logró en la primera mitad de los 90, hoy se

²¹ María Rozas expone con amplitud este enfoque en su libro ya citado.

²² Ver Foxley (1993) y Cortázar (1993).

²³ Ver, por ejemplo, entrevista al exPresidente de la Confederación de la Producción y el Comercio, José Antonio Guzmán, diario *La Segunda*, 6 de agosto de 1999.

ha perdido".²⁴ Como temas específicos de preocupación empresarial, este dirigente reitera la política laboral, la política tributaria, la política regulatoria y, en general, "la actitud hacia la empresa privada". Aunque estas inquietudes ya se venían manifestando con anterioridad a la crisis externa, ésta tuvo el efecto de desencadenar una situación restrictiva, de estancamiento y desempleo, propicia en acusaciones recíprocas de falta de liderazgo.

1. Aspectos generales

El desarrollo del sector privado chileno durante la década ha sido muy dinámico y le ha permitido aprovechar las oportunidades de negocios que se han creado. Se han constituido grupos económicos que han dinamizado la inversión. Dirigentes empresariales han participado sistemáticamente en las misiones comerciales del Gobierno en el exterior, con la participación activa del Presidente de la República. El Gobierno ha abierto la construcción de infraestructura vial al sector privado a través del sistema de concesiones. Del mismo modo, en el ámbito social ha crecido la participación privada, especialmente en programas de capacitación. Las políticas de fomento productivo, en cuanto implican asignación de subvenciones para el aumento de la productividad de las pequeñas y medianas empresas, han incorporado a instituciones privadas como intermediarias para la gestión de esos recursos. En los sectores de utilidad pública, se ha venido generando un marco regulatorio que ha estimulado la formación de mercados competitivos para permitir la participación de nuevas empresas competidoras, como en las telecomunicaciones y en el sector de las empresas sanitarias²⁵.

En otros aspectos las relaciones público-privadas han sido más críticas, suscitándose disensos que no han podido resolverse. El tema de las relaciones laborales en las empresas ha sido especialmente sensible, sobre todo a partir de la iniciativa del Gobierno de introducir reformas en la legislación sobre negociaciones colectivas. El sector privado ha rechazado rotundamente los cambios legislativos propuestos, tendientes a ampliar la cobertura de la negociación colectiva. El intento del Gobierno de lograr la aprobación del proyecto de ley sobre reforma laboral, mediante el recurso de urgencia, a fines de 1999 y en plena campaña presidencial, provocó una reacción de extrema dureza de los gremios empresariales²⁶.

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ La excepción ha sido el sector eléctrico, donde el marco regulatorio es muy deficiente y las relaciones público-privadas han sido más difíciles. Ver el trabajo de Eugenio Rivera en este libro.

²⁶ En definitiva, el proyecto de ley no logró ser aprobado en el Senado. Un resultado, sin embargo, fue que con posterioridad, tanto los empresarios como los partidos de derecha y su candidato presidencial reconocieron la necesidad de abordar una nueva legislación del trabajo, por lo que el tema quedó agendado para el futuro.

La política fiscal ha merecido críticas también de parte de los dirigentes empresariales, los que le asignan la responsabilidad por la apreciación cambiaria durante la mayor parte de la década, aparte de considerar que una política fiscal expansiva ha sido contraproducente para el aumento de la inversión privada, por su efecto en la tasa de interés. Y respecto de las empresas estatales, aunque son pocos los sectores donde subsisten, los empresarios han sido reiterativos para sostener una falta de modernización del Estado, por la lentitud para privatizar esas empresas. En ámbitos sectoriales específicos, como la agricultura, algunos sectores industriales como el textil y el vestuario, y la pequeña y mediana empresa, ha persistido una crítica empresarial por una supuesta desprotección comercial en que se encontrarían estos sectores.

Una lectura superficial del discurso empresarial, sobre todo en los últimos años, podría inducir a suponer que la política económica ha sido muy contraria a los intereses de ese sector, coartando las posibilidades de desarrollo y contribuyendo a generar una desconfianza propia de otras épocas. En contraste, el discurso sindicalista muestra una percepción totalmente distinta. Para este sector, el Gobierno ha desarrollado una política pro-empresarial y anti-laboral. El sindicalismo expresa su desencanto por lo que considera la falta de fuerza política del Gobierno para impulsar la reforma laboral que permitiría ampliar las posibilidades de la negociación colectiva. Por su parte, el Gobierno ha desarrollado un discurso concertacionista, que busca convocar a empresarios y trabajadores a asumir el desafío del desarrollo del país en el marco de la globalización, con una estrategia de cooperación y de alianzas sociales que permitan el crecimiento competitivo de las empresas, en condiciones de equidad, de manera de lograr una mayor integración social. El Gobierno convoca al sector privado a ser eficaz en la búsqueda de la competitividad, pero también incorporando a los trabajadores a los beneficios de la mayor productividad. Por otro lado, convoca a los trabajadores a superar la visión confrontacional y antagónica con los empresarios, recordando que el éxito de aquellas es condición del aumento de los empleos y de los salarios. Estas convocatorias se han traducido institucionalmente en iniciativas como el Acuerdo Marco de 1990 y el Foro de Desarrollo Productivo, desde 1994.

2. La política macroeconómica

La política macroeconómica ha sido un área de permanente controversia entre el Gobierno y los dirigentes privados, al punto que en ocasiones se ha estado cerca de rupturas abiertas.²⁷ Esta sección abordará el

²⁷ Por ejemplo, en marzo de 1999 el Ministro de Hacienda asumió un tono más duro y expresó que

tema de los acuerdos y disensos entre el Gobierno y los empresarios, con respecto a la política macroeconómica, especialmente en la segunda mitad de la década.²⁸

En términos generales, la política macroeconómica chilena ha mostrado una gran eficacia en los años 90, la que se expresa en un alto ritmo de crecimiento promedio, una disminución sostenida de la inflación, un aumento de la tasa de inversión y en particular, de la inversión extranjera²⁹. Pero es evidente que el propio desarrollo alcanzado plantea nuevos dilemas que desafían las estrategias en curso. Se ha intensificado el debate nacional acerca de la eficacia de algunos instrumentos que ha utilizado la política macroeconómica, como las normas de encaje sobre los ingresos de capital de corto plazo, la política cambiaria, el uso de la tasa de interés y el nivel del gasto fiscal, así como la coherencia entre éstos.

El debate permite decantar dos posiciones que se han perfilado. Para los sectores más proclives al modelo neo-liberal de desarrollo y para la gran empresa, la estrategia debiera consistir en una profundización de la liberalización financiera, de las privatizaciones y de la disminución del tamaño del Estado³⁰. El modelo óptimo sería uno de plena inserción en el sistema financiero internacional, con muy pocas restricciones³¹. La institucionalidad financiera nacional debiera adecuarse a estas exigencias. Por esta vía, Chile podría especializarse en servicios financieros y convertirse en un centro financiero internacional, que sería el motor del crecimiento. Durante 1997 hubo numerosas conferencias y seminarios organizados por el sector privado, con alta presencia de consultores financieros internacionales, desde donde se plantearon severas críticas a una supuesta pasividad del Gobierno chileno para asumir esa estrategia. A

"lo que me gustaría es que los empresarios no se cuelguen de excusas para hacer lo que tienen que hacer: aumentar su cartera de proyectos y contratar más gente", aludiendo a que las condiciones estaban dadas para reiniciar la reactivación después del ajuste. La réplica del Presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio no se hizo esperar: "El sector privado no se mueve en estas materias por órdenes que se den o acuerdos tácitos". *El Diario*, 17 de marzo de 1999. Posteriormente, el Ministro de Hacienda invitó a los dirigentes empresariales a constituir comités de trabajo público-privados para impulsar la inversión privada.

²⁸ En opinión de Walter Riesco (1998), Presidente de la CPC: "Se cometieron una serie de errores desde el año pasado. Primero, la paralización en modernización, y eso no sólo lo han dicho los empresarios, sino también analistas extranjeros que dijeron que el país se estaba quedando atrás. A esta situación se suma un gasto fiscal que todos los años-salvo en año 1995- ha sido más alto que el de la tasa de crecimiento. Otro error: el aumento extraordinario del ingreso mínimo; no fue una buena señal para el reajuste de remuneraciones del país".

²⁹ Es importante diferenciar el período hasta 1998 del que le sigue, ya que este último ha estado dominado por una controvertida política de ajuste frente a la crisis internacional.

³⁰ Ver, por ejemplo, opiniones de Cristián Larroulet, Director Ejecutivo del Instituto Libertad y Desarrollo en el diario *El Mercurio*, 13 de diciembre de 1997.

³¹ Ver reportaje en diario *El Mercurio*, 8 de diciembre de 1996.

juicio de varios de estos observadores, extranjeros y nacionales, Chile se estaría quedando atrás frente a otros países de América Latina³².

Para las autoridades económicas nacionales, el modelo de desarrollo exportador vigente no necesita cambios radicales, ya que ha demostrado su dinamismo y eficacia, lo que no excluye seguir perfeccionando algunos aspectos más específicos³³. Incluso se observa que Chile aparece muy bien clasificado en los rankings internacionales de competitividad. Uno de los aspectos más reconocidos en el exterior es la política fiscal chilena, una de las pocas que puede exhibir un superavit sostenido, aunque decreciente. Para el Ministro de Hacienda, no hay tal pasividad en la modernización de la institucionalidad económica.³⁴

El Gobierno no descarta la profundización financiera, pero le asigna alta importancia a la necesaria prudencia que debe ejercerse en la integración financiera internacional. Hay demasiadas experiencias de liberalizaciones rápidas y amplias, que han terminado en profundas crisis financieras, con efectos sociales muy regresivos³⁵.

Dos temas macroeconómicos han sido especialmente conflictivos para los empresarios. Uno de ellos es el del gasto fiscal. El segundo tema, relacionado con aquél, es el de la tasa de interés. Estos dos factores han sido considerados desincentivadores para la actividad privada. El argumento, puesto muy simplificado, es el siguiente. El Gobierno ha tendido a mantener un nivel de gasto fiscal excesivamente alto. Como al mismo tiempo, el Banco Central se propuso una meta de inflación decreciente, un crecimiento del gasto público por encima del PIB ha significado que el gasto privado debía crecer más lentamente³⁶. Para esto, el Ban-

³² Ver entrevista a Alberto Verme, jefe de la división Banca de Inversión para América Latina de Salomon Brothers, diario *El Mercurio*, 28 de junio de 1997.

³³ A los cuales se hará mención en la sección siguiente.

³⁴ Eduardo Aninat Ureta, "¿Se ha perdido el liderazgo en lo económico-social?", diario *El Mercurio*, 1 de julio de 1997. Por otra parte, el informe citado del Fondo Monetario Internacional sobre la economía chilena en 1997 sostiene textualmente: "Los directores felicitaron a las autoridades por el impresionante avance logrado en las reformas estructurales, entre las que se incluyen las recientes medidas para fortalecer el sistema bancario, adoptar reformas en el campo educacional, y mejorar el sistema judicial..."

³⁵ Ver el trabajo de Carlos Budnevič, en este libro.

³⁶ Esta afirmación depende del período que se considere. Como tendencia a lo largo de la década, el gasto total del Gobierno Central ha sido muy estable en relación al PIB. Sin embargo, si se considera al sector público no financiero, que incluye las empresas públicas, el superavit como proporción del PIB es creciente hasta mediados de la década pero decreciente después. Incluso en 1998 pasó a ser negativo, lo que refleja la caída del precio del cobre y un aumento superior a lo esperado del gasto fiscal. Si además se agregara el déficit del Banco Central, que es el 1% del PIB, el déficit público es mayor.

co Central ha aplicado persistentemente una política de tasas de interés altas, las que serían desestimulantes para la inversión privada.

Adicionalmente, una tasa de interés real alta, en condiciones de inflación decreciente, resulta muy atractiva para los ahorrantes extranjeros (sobre todo cuando las tasas en Estados Unidos son bajas, como ocurrió durante varios años), lo cual induce al aumento de los fondos externos. Dos efectos de esto son una tendencia a la caída del tipo de cambio real y un aumento de las reservas internacionales. Esta mayor disponibilidad de fondos externos obliga al Banco Central a mantener altas las tasas de interés, para contrarrestar el efecto monetario expansivo que ellos tienen. El Banco Central ha tenido que enfrentar una contradicción inherente en su política monetaria: mantiene altas las tasas de interés para frenar el gasto privado, pero con ello estimula los flujos externos, con efectos expansivos en la liquidez. De aquí que los dirigentes empresariales han planteado reiteradamente la necesidad de que el Gobierno disminuya el gasto fiscal, o al menos su crecimiento por debajo del PIB, para aliviar las tensiones en el sistema monetario y en el mercado cambiario (y, de paso, disminuir la carga tributaria, tema cuyo debate se ha estado postergando sucesivamente)³⁷.

Un motivo adicional de conflicto surgió a raíz de la política del Banco Central de encarecer el costo de los flujos externos de capital de corto plazo, a través del encaje a esos depósitos. La lógica de esta política es que con ella disminuirían los flujos externos de corto plazo, al disminuir el diferencial entre la tasa de interés interna y las externas. Para los dirigentes privados, especialmente del sector financiero, esta política es ineficiente e ineficaz, porque a la larga, se desarrollan nuevos mecanismos para evadir el costo del encaje, aparte de que por sí misma contribuye a mantener alto el costo del crédito interno, desestimulando la inversión privada. Otra consecuencia negativa es que esta política aleja las posibilidades de que Chile se convierta en un centro financiero internacional, el cual supone una apertura financiera muy amplia. En todo caso, el encaje a los créditos externos fue suspendido por el Banco Central durante la crisis de 1998, debido a la mayor escasez de capitales del exterior. Pero las autoridades monetarias han sido explícitas al sostener que el uso del instrumento no ha sido descartado una vez que se normalicen las condiciones financieras.

³⁷ Un estudio del ex asesor del Ministerio de Hacienda, José de Gregorio, argumenta que la evidencia empírica no avala la hipótesis de una relación inversa significativa entre gasto público y tipo de cambio. Si hay algún efecto, sería poco importante y a un costo demasiado alto en términos de gasto público. Según este economista, un aumento de un peso en el tipo de cambio requeriría sacrificar 100 millones de dólares de gasto público. Por lo tanto, aunque hay una relación entre ambas variables, ella sería irrelevante en términos prácticos. Ver "No se debe eliminar la banda", *El Mercurio*, 13 de septiembre de 1997.

Es paradójal que para diversos observadores de organismos internacionales, tradicionalmente partidarios de la liberalización económica, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, el encaje ha sido un instrumento eficaz para proteger a la economía chilena de la alta volatilidad de los capitales internacionales que se presenta en situaciones de crisis, como ocurrió en 1995 con la crisis mexicana y más recientemente con la crisis asiática.

Con relación a la política fiscal, las autoridades del Ministerio de Hacienda estiman que no es factible recurrir a la disminución estructural del gasto fiscal, por varias razones³⁸. En primer lugar, representa una proporción baja del gasto global, del orden del 20%, por lo cual su contribución a un ajuste macroeconómico sería muy pequeña. Mucho más relevante es el gasto privado, que representa una proporción muy superior. En segundo lugar, la mayor parte del gasto está destinada a los objetivos de la política social, que para el Gobierno del Presidente Frei tiene una alta prioridad. En tercer lugar, se sostiene que el Fisco ha contribuido positivamente al programa de estabilización toda vez que ha habido un superavit fiscal sostenido durante los años 90. El ahorro público ha estado aumentando sistemáticamente desde un 4,9% del PIB en 1993 a un 5,5% en 1997, pero con una caída en 1998³⁹.

En lo que hay un acuerdo general es en la conveniencia de aumentar la tasa de ahorro nacional. Las autoridades prefieren evitar una incidencia mayor del ahorro externo, que significa mayor vulnerabilidad⁴⁰. Pero, sostienen, el peso del aumento del ahorro recae en el sector privado. A fines de 1997 el Ministro de Hacienda designó una comisión de expertos con el objeto de proponer una política de aumento de la tasa de ahorro nacional, pero sus recomendaciones fueron postergadas para tratarlas en una futura reforma tributaria.

Otra implicancia de este debate afecta a la política cambiaria. En efecto, debido a los elevados flujos de capitales externos, que en algunos años superaron los déficit en cuenta corriente, se acumuló una sobreoferta de divisas que presionó a la baja del tipo de cambio real. Se estima que entre 1990 y 1998 esta baja llegó a un 30%. La apreciación cambiaria tiene varios efectos inconvenientes. En primer lugar, al ser una apreciación continua, ella constituye un premio adicional a los capitales externos de corto plazo que ingresan, puesto que la apreciación se agrega a la renta-

³⁸ Con todo, en 1998 hubo varios recortes presupuestarios con el objeto de contribuir al ajuste frente a la crisis externa.

³⁹ Datos del Ministerio de Hacienda y Banco Central.

⁴⁰ Se reconoce la inevitabilidad de un aumento del ahorro externo en el corto plazo, por el mayor déficit comercial que provocó la crisis asiática en Chile.

bilidad directa obtenida. En segundo lugar, puesto que la política cambiaria está definida por una banda ajustable, al presionar el dólar el piso de la banda, el Banco Central se obliga a comprar divisas, por las cuales obtiene una rentabilidad inferior al costo que tiene para el Banco la emisión de pagarés. Este efecto ha contribuido a aumentar el déficit operacional del Banco Central. El tercer efecto de la apreciación cambiaria es el desincentivo que se ha estado produciendo entre los exportadores, especialmente los pequeños y medianos (de hecho, las exportaciones no tradicionales están creciendo más lentamente que el total). Para este sector, la apreciación cambiaria en los años 90 ha sido un problema insoluble, que le ha quitado competitividad. Por ello su planteamiento se ha orientado en dos direcciones principales: por una parte, la reivindicación cambiaria, y por otra, una demanda de apoyo público para el fortalecimiento de su productividad. Este sector ha entendido bien que los problemas de competitividad internacional que enfrentan los pequeños empresarios no se solucionan sólo con la devaluación real sino requiere un aumento de la productividad y de la modernización empresarial. Esto implica recursos para capacitación e innovación tecnológica, objetivos con importantes externalidades que justificarían subsidios públicos. Por lo tanto, su demanda no se dirige a la restricción del gasto fiscal sino a una política que permita la devaluación real simultáneamente con el financiamiento de programas para el mejoramiento de la productividad.

El Gobierno ha reconocido el problema que la apreciación cambiaria le genera a los exportadores, especialmente los no tradicionales. Esto ha dado origen a algunas diferencias de opinión entre las autoridades económica del Gobierno y el Banco Central. Para paliar en parte el problema, el Gobierno ha impulsado una política de fomento a la productividad, la que ha contribuido a un aumento de ella a una tasa muy alta, del orden del 5% en los años 90, lo que contrasta con el promedio anual de incremento en los años 80, del 1,7%⁴¹. El mayor ritmo de crecimiento de la productividad se ha logrado en los sectores transables, más que en los no transables⁴², lo cual ha permitido defender la competitividad internacional. La estrategia gubernamental con respecto a los pequeños y medianos exportadores se basa en una política de fomento a la productividad, la cual está en práctica desde comienzos de los años 90. Existe una variedad de instrumentos de fomento, con especial énfasis en el desarrollo regional, que le están permitiendo a las pequeñas y medianas empresas acceder a la asistencia técnica y a la modernización tecnológica⁴³.

⁴¹ En base a las Cuentas Nacionales no revisadas.

⁴² Centro Nacional de la Productividad y la Calidad (1997).

⁴³ Landerretche (1998), op. cit. Ver también el artículo de Claudio Maggi en este libro.

La crisis internacional vino a modificar el panorama económico general, y en particular, el mercado cambiario. Se produjo una devaluación real del orden del 6% desde inicios de la crisis hasta comienzos de 1999, la que podría haber sido mayor, de no mediar la política del Banco Central de impedirla a través del aumento de las tasas de interés, a fin de no arriesgar la meta inflacionaria y no generar expectativas perversas que podrían desatar procesos especulativos en contra del peso. Esta política dio motivo para nuevas controversias con el sector privado, algunos de cuyos dirigentes expresaron su frustración por no aprovechar la coyuntura para lograr una mayor devaluación real, y por tener que enfrentar nuevamente un período de altas tasas de interés. Estas se consideran muy perjudiciales para la actividad productiva. De hecho, en el último trimestre de 1998 se produjo una caída de la actividad, la que se prolongó durante el semestre siguiente, dando origen a una recesión que no se había sufrido desde los años 80, si bien de magnitud muy inferior a aquélla. Las proyecciones de crecimiento del PIB para 1999 fueron sucesivamente ajustadas a la baja, estimándose a mediados del año que prácticamente no habría crecimiento. Esta tendencia indujo al Banco Central a terminar con la política de ajuste monetario a fines del primer semestre de 1999 y rebajar la tasa de interés de referencia en varias etapas hasta un 5%, al mismo tiempo de permitir una devaluación real adicional. Por su parte, el Gobierno anunció un paquete de políticas reactivadoras de la demanda interna, ante la intensidad que estaba alcanzando el desempleo, cercano al 10% en el mes de junio. Se cobró conciencia, por parte de las autoridades, que el ajuste había sido excesivo, y que la crisis internacional no llegaba a la intensidad que en un momento se temió.

3. La estructura del desarrollo productivo

A partir del buen desempeño que ha exhibido la economía chilena en el plano macroeconómico durante la mayor parte de los años 90, así como de la modernización de su institucionalidad económica, se han hecho evidentes algunas carencias y debilidades del desarrollo económico nacional. En el diagnóstico gubernamental, éstas se relacionan principalmente con los niveles meso y microeconómico, así como con la institucionalidad social. Para ponerlo en términos sintéticos, se estima que se ha hecho un buen diseño del funcionamiento económico a nivel macroeconómico (aun cuando subsistan desajustes finos en el manejo de algunos instrumentos), pero todavía hay importantes insuficiencias en la construcción del tejido social y económico, que es el que debe darle la fuerza de sustentación y proyección en el tiempo al desarrollo.

Varios indicadores apuntan en esa dirección. Por ejemplo, el alto crecimiento económico de los años 90 hizo posible un crecimiento de la productividad superior al 5% hasta 1998, el cual se compara muy favorablemente con una tasa inferior al 2% en los años 80. Ese crecimiento de la productividad a su vez facilitó el aumento de los salarios reales a un ritmo cercano al 5% en los 90, en condiciones de inflación decreciente. Sin embargo, una mirada más desagregada muestra las enormes diferencias de remuneraciones que subsisten entre distintas actividades, ocupaciones y regiones, debido a la heterogeneidad productiva que caracteriza el tejido económico. Esas diferencias no son explicadas por las calificaciones respectivas, ya que incluso para niveles similares de calificación existen diferencias que superan un factor de 10.⁴⁴ A nivel regional, la Región Metropolitana continúa concentrando los recursos económicos, tanto en cantidad como calidad, mientras la pobreza subsiste en regiones como la Araucanía.

Las fuertes diferencias de productividad entre sectores productivos y entre regiones sugieren también una debilidad en la competitividad internacional, ya que hace difícil el acceso a las oportunidades del comercio internacional a los segmentos menos productivos. El dinamismo de las ventajas competitivas hace que en un país determinado haya permanentes cambios entre sectores que adquieren esas ventajas y otros que las pierden. Un país que tiene concentradas sus ventajas competitivas sólo en ciertos segmentos de la estructura productiva, se hace muy vulnerable a los factores que podrían deteriorar esas ventajas, ya sea por caída de los precios de exportación, mejoramientos tecnológicos en el exterior, etc.

En otros aspectos se manifiestan también las debilidades en la estructura del desarrollo productivo. Por ejemplo, respecto de la inversión, aunque la tasa de inversión bruta muestra un aumento importante en los años 90, la inversión en tecnología es baja en términos comparativos internacionales. Aun más, la participación del sector privado en el esfuerzo tecnológico es muy inferior a la que tiene en otros países más desarrollados, y aun en los países asiáticos de reciente industrialización. En los ranking de competitividad internacional incluso Chile ha tenido un retroceso respecto de años anteriores a 1998 en la ciencia y la tecnología. Según el índice del IMD el país cayó del lugar 27 en 1996 al lugar 34 en 1998⁴⁵, y según el índice WEF, bajó del lugar 23 al 28 en el mismo rubro⁴⁶. Y es sabido que la innovación tecnológica es uno de los factores más relevantes en la explicación del crecimiento económico moderno.

⁴⁴ Landerretche (1998), op. cit.

⁴⁵ IMD (1998).

⁴⁶ World Economic Forum (1998).

En el ámbito de los recursos humanos, el ranking internacional también muestra posiciones desmejoradas para Chile. Aunque se ha logrado una buena posición para la flexibilidad del mercado del trabajo, en el lugar 4 a nivel internacional (índice WEF), otros indicadores relacionados como el promedio de escolaridad de la fuerza de trabajo, la capacitación interna en las empresas o la participación de la mujer, muestran bajos desempeños comparativos de Chile (el índice del IMD ubica este rubro en el lugar 32, en tanto el WEF en el lugar 11). Por otro lado, como se ha señalado, en la percepción de los dirigentes sindicales predomina la opinión de que la participación de los trabajadores en las empresas es muy deficiente y que no han variado los modelos de gestión empresarial, en cuanto a mantener relaciones autoritarias y verticales, y escasas oportunidades de acceder a la capacitación. Por el contrario, se habrían intensificado prácticas que en la búsqueda de mayor flexibilidad laboral, han afectado negativamente la estabilidad del trabajo y de las remuneraciones.

Estas consideraciones apuntan a una conclusión, que por lo demás ha sido avalada por la experiencia internacional. Se trata de que un crecimiento dinámico y sostenido en el tiempo no puede basarse sólo en la acumulación de capital y la competitividad de algunos sectores orientados a los recursos naturales. Se requiere también que haya una estructura social y económica integrada. Esta es la base del aprendizaje que hace posible la innovación, la movilidad de recursos entre distintas opciones productivas y una motivación de la población para participar activa y eficazmente en el desarrollo de la economía. Es la base también para que las instituciones sociales y políticas adquieran una legitimidad que debe sustentar el desarrollo democrático. Eficacia económica y legitimidad política son dos componentes inseparables de un desarrollo dinámico y de una sociedad que la abre nuevas oportunidades a sus miembros. Por ello es que un desarrollo con equidad no es sólo un imperativo ético, sino también una necesidad de eficacia del desarrollo moderno.

Estas inquietudes motivaron a las autoridades de Gobierno a invitar a representantes del sector privado y del sector sindical a constituir una mesa de diálogo permanente para debatir y acordar una estrategia de desarrollo productivo coherente con los objetivos de la equidad distributiva, modernización de las relaciones laborales y eficacia competitiva. Esta iniciativa dio origen al Foro de Desarrollo Productivo en 1994.

VI. EL CASO DEL FORO DE DESARROLLO PRODUCTIVO COMO INSTRUMENTO PARA LA CONCERTACIÓN SOCIAL⁴⁷

A diferencia del Acuerdo Marco, se trata de un órgano institucionalizado que desarrolla una actividad permanente de estímulo al diálogo social para concordar una agenda de políticas para el desarrollo productivo. Su actividad principal es una reunión cumbre anual, de la cual se realizaron cuatro hasta 1999. En ésta, se convoca a los máximos dirigentes empresariales, sindicales y autoridades de Gobierno, sin excluir al sector político y al académico. Se contempla también la realización de Foros de Desarrollo Productivo en las regiones.

En su desarrollo, el FDP ha tenido avances y retrocesos. Con un comienzo esperanzador, el primer FDP convocó a una amplia audiencia de empresarios y dirigentes sindicales, los que junto a las autoridades de gobierno debatieron una nutrida agenda de propuestas. Sin embargo, la segunda versión del Foro, que debería haber ocurrido a fines de 1995, debió suspenderse ante el retiro de la CUT, la cual consideró que se habían deteriorado las relaciones con sus interlocutores público y privado y no se justificaba su participación. Pareció que la iniciativa entraba en una crisis prematura. Sin embargo, prevaleció el convencimiento de la Central Unitaria de Trabajadores de que poco se ganaba restándose de este esfuerzo. El FDP podía ser un buen espacio para debatir las posiciones sindicales. Ello hizo posible replantear la segunda convocatoria al FDP, la que se realizó a mediados de 1996.

A lo largo de los años de actividad del FDP, se han decantado los lineamientos básicos que lo orientan, a partir de una agenda que se ha tratado de consensuar, no siempre con éxito, entre dirigentes empresariales, sindicales y autoridades de Gobierno.

1. Los objetivos estratégicos

El FDP se basa en la premisa de que en la formulación de las políticas de desarrollo deben concurrir también los actores sociales, representativos de los grandes estamentos de la sociedad, los cuales deben

⁴⁷ Formalmente, se trata de un programa del Ministerio de Economía, creado en virtud de un Decreto Supremo. Su órgano institucional es el Consejo, presidido por el Ministro de Economía, y formado por 24 Consejeros que representan al Gobierno, al sector empresarial y al sector sindical. El Gobierno es representado por 8 Ministros de Estado, el sector empresarial por la Confederación de la Producción y el Comercio, más 4 representantes designados por el Presidente de la República, y el sector sindical es representado por la Central Unitaria de Trabajadores, más 4 Consejeros designados por el Presidente. El órgano ejecutivo es la Secretaría Ejecutiva.

aportar sus respectivos puntos de vista. Esta participación es necesaria no sólo porque corresponde al perfeccionamiento de la democracia, sino también porque los actores sociales aportan elementos necesarios a las políticas públicas: identificación de los problemas que surgen en la base social; información sobre la sensibilidad de los distintos agentes sociales ante las políticas propuestas; evaluación de las políticas aplicadas y, algo muy importante para la efectividad de las políticas, compromisos para la acción. Estos compromisos recíprocos pueden hacer una gran diferencia en la efectividad de las políticas. Desde este punto de vista, la contribución principal que aspira realizar el Foro es facilitar la gobernabilidad democrática, toda vez que la efectividad de las políticas depende en última instancia de su legitimidad social, lo cual involucra el compromiso de los actores sociales.

En función de ello, la propuesta del Foro de Desarrollo Productivo le asigna gran importancia a la construcción de confianzas entre los actores sociales. Como se expresaba antes, Chile es un país en el cual por tiempos muy largos ha predominado la desconfianza y la confrontación. Uno de los grandes logros de la transición democrática de los años 90 ha sido que algunos de los antagonismos más duros, entre partidos políticos de visiones y culturas diferentes, han podido superarse estableciéndose acuerdos de cooperación y de concertación para proyectar una visión común del desarrollo a largo plazo.

Estos avances en el plano político requieren ejercicios similares en el plano social. La vieja confrontación entre capital y trabajo, hizo de la empresa un campo de batalla donde todos los agentes y el país como un todo salieron perdiendo. En el nuevo escenario de la globalización, la empresa pasa a ser un espacio en que empresarios y trabajadores deben cooperar si quieren lograr una base de crecimiento y beneficios compartidos. Sin ignorar los conflictos de intereses, que son naturales y legítimos, a partir de acuerdos de confianza y cooperación es posible acotarlos para privilegiar aquellos ámbitos en los que sí se generan intereses comunes. Una manera de desarrollar vínculos de confianza es fortalecer la interacción y abordar colectivamente los temas de interés común. De aquí que el quehacer del Foro trata de caracterizarse por un estilo y metodologías de trabajo que aumenten las posibilidades de creación de confianzas y construcción de redes de cooperación, para lo cual se trata de privilegiar los temas más susceptibles de consenso y utilizar metodologías que faciliten la interacción.

2. La agenda del Foro de Desarrollo Productivo

La agenda del Foro de Desarrollo Productivo ha variado con los

años, ya que ella se define anualmente en el Consejo, en función de las propuestas y acuerdos que se establecen entre los tres sectores participantes. En general, se ha evitado incorporar temas contingentes y propios de la coyuntura, ya que el objetivo general del Foro es darle impulso a la reflexión sobre nuevos temas que se perciben como relevantes a futuro. Esto no siempre ha sido posible. Pero a pesar de la variedad de los temas específicos que se han tratado, hay algunos que han tenido una presencia permanente. Ellos se refieren a las condiciones para un desarrollo competitivo, la integración social al desarrollo, la modernización de la empresa y de las relaciones laborales, la modernización del Estado, la sustentabilidad ambiental del desarrollo, y la descentralización y desconcentración regional. Pero el contenido específico de estos temas varía dependiendo de los avances y prioridades sucesivas.

En 1998 el Consejo del Foro aprobó la idea de desarrollar un proyecto abiertamente orientado a la reflexión de largo plazo, con miras a lograr que Chile sea un país moderno y equitativo hacia el año 2010, ocasión del segundo centenario de la Independencia nacional. Se organizó el "Proyecto Agenda 2010", el cual convocó a cinco grupos de trabajo que funcionaron durante cinco meses, culminando esto en una Conferencia a fines del año.

A continuación, se presenta una breve descripción de las principales áreas de trabajo⁴⁸.

1) Condiciones para la competitividad internacional

Como se planteó más arriba, uno de los principales desafíos en la estrategia de desarrollo productivo de Chile es profundizar la llamada segunda fase exportadora, que pretende diversificar la estructura de exportaciones, así como darle más valor agregado y contenido tecnológico a los sectores que ya se han consolidado. Para esto se ha diseñado un conjunto de políticas e instrumentos de fomento productivo orientados especialmente a la pequeña y mediana empresa. Su órgano ejecutor es la Corfo⁴⁹. Sin embargo, a fin de estimular a las PYMES a impulsar sus propias estrategias de modernización productiva y a desarrollar una cultura de la innovación y la calidad, la primera reunión anual del Foro, del año 1994, debatió el tema y acordó la creación del Centro Nacional de la Productividad y la Calidad, organismo que debería asumir ese objetivo. El CNPC ha estado en funcionamiento desde 1995, con un programa de

⁴⁸ Para mayores detalles de esta agenda, se puede consultar las Memorias del Foro de los años 1994 a 1997 y los documentos técnicos y de trabajo que se han publicado.

⁴⁹ Ver el trabajo de Claudio Maggi en este libro.

trabajo que contempla la realización de cursos de capacitación y seminarios dirigidos a empresarios y trabajadores. Adicionalmente, instituyó el Premio Nacional de la Calidad, que se otorga anualmente en las categorías de empresa grande, mediana y pequeña. Este Premio es un instrumento no sólo de reconocimiento y estímulo a la modernización de las empresas, sino sobre todo es una metodología de traspaso de información y conocimientos acerca de lo que son los patrones modernos de calidad de una empresa.

Otro desafío de la estrategia de competitividad surge de las obligaciones asumidas por el país en el contexto de la Organización Mundial de Comercio, las cuales prohíben los subsidios a las exportaciones como instrumentos de política. Ello requería el desmantelamiento de la política de reintegro simplificado a las exportaciones menores, que estaba en aplicación desde los años 80. A fin de concordar con el sector privado una estrategia para el desmonte de esta política y la reasignación de los fondos públicos de fomento a la competitividad, este tema constituyó parte de la agenda de los primeros años de funcionamiento del Foro. Como resultado, se acordó un programa de desmantelamiento gradual del reintegro el cual está en operación.

2) Modernización de la empresa y las relaciones laborales

Las empresas chilenas han experimentado un significativo mejoramiento de su competitividad. Ello se explica por procesos de ajuste interno, de reestructuración productiva, reorganizaciones, cambios tecnológicos y nuevos enfoques de marketing. Sin embargo, el aumento de la productividad no es sólo un proceso tecnológico. Supone también una participación eficaz de la fuerza de trabajo, lo que significa trabajadores más calificados, más responsables y más comprometidos con la calidad de los procesos productivos. Todo esto afecta las relaciones sociales internas en la empresa, las que cada vez más son la base para el aumento sostenido de la productividad.

A este respecto, los trabajadores expresan su inquietud por lo que perciben como una falta de equidad, no tan sólo con respecto a las remuneraciones, sino al conjunto de la institucionalidad laboral, que involucra, entre otros aspectos, los contratos de trabajo, la cobertura de la negociación colectiva, los sistemas de incentivos a la productividad, la cobertura de los riesgos que se asumen, las condiciones de seguridad laboral, el acceso a la capacitación, etc. Las reformas económicas han propugnado la flexibilidad de los mercados laborales, para facilitar los ajustes, ante la cual los trabajadores experimentan una mayor vulnerabilidad. De aquí las demandas laborales por una institucionalidad que logre un mayor equilibrio entre eficiencia productiva y equidad social.

El FDP ha estado desarrollando esta línea de trabajo, en conjunto con el Ministerio del Trabajo, a base de talleres periódicos, que buscan la difusión y discusión de experiencias concretas de empresas en las cuales ha habido cambios estratégicos en las relaciones entre gerencias y trabajadores. En muchas empresas se han estado desarrollando acuerdos estratégicos o "acuerdos de confianza" entre la empresa y el sindicato respectivo, en los cuales se busca establecer compromisos recíprocos tendientes a mejorar la competitividad de la empresa, por una parte, y la estabilidad y condiciones del empleo, por otra. En el análisis de estas experiencias, se trata de identificar cuáles son replicables y cuáles no lo son; qué tipos de problemas surgen en la modernización de las relaciones laborales; qué factores condicionan los resultados exitosos en las experiencias analizadas. Este enfoque tiene la virtud de desplazar el foco del debate, desde una visión ideologizada de las relaciones laborales, y muy centrada en las reglas del juego, a un enfoque que enfatiza las experiencias concretas de construcción de relaciones modernas de cooperación, basadas en acuerdos de confianza y en el supuesto de que tanto los empresarios como los trabajadores ganan si se establecen compromisos de reciprocidad que le den un marco estable a mediano plazo a la empresa.

3) Modernización del Estado

Chile se caracteriza en América Latina por ser uno de los países cuyas reformas de mercado han alcanzado mayor amplitud, habiéndose completado lo que se denomina las "reformas de primera generación" (privatizaciones, apertura comercial y financiera, flexibilización laboral, etc.). La reforma del Estado fue un tema pendiente a fines de los años 80, por lo que a partir de 1990 se reconoce la alta prioridad del tema. No se concibe un sistema competitivo internacionalmente, si el Estado no se transforma para ponerse al servicio de un desarrollo dinámico.

Se ha conformado, así, una agenda de temas que incluye aspectos como la descentralización funcional y regional, el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos, la utilización de modernos sistemas de información, la introducción de incentivos al desempeño, el establecimiento de una carrera pública con remuneraciones competitivas, temas en los cuales el Foro ha cooperado con el Comité Interministerial de Modernización del Estado.

Otro de los aspectos de la institucionalidad del Estado que atañe más de cerca al desarrollo productivo se refiere a la regulación de los sectores de monopolios naturales o empresas de utilidad pública. Tradicionalmente éstos fueron parte de la actividad empresarial del Estado, pero luego de su privatización, las respectivas empresas comenzaron a operar con criterios privados sin que la institucionalidad reguladora se

hubiera adecuado a las nuevas condiciones. Esta institucionalidad revela debilidades manifiestas en aspectos como capacidades técnicas y financieras de los órganos reguladores, confusión de roles entre las funciones de formulación de políticas, de fiscalización y de regulación, excesiva dependencia del Gobierno o riesgo de subordinación a intereses privados, etc. La crisis eléctrica de 1999 puso de manifiesto estas debilidades. En la reunión anual del FDP de 1997 el Presidente de la República anunció su intención de propiciar un debate amplio a fin de construir una propuesta de modernización de la institucionalidad reguladora del Estado, lo que se inició en 1998 con el proyecto de ley sobre fortalecimiento de la Fiscalía Nacional Económica. Y también durante 1998, el Foro convocó a ejecutivos empresariales de los sectores de electricidad y telecomunicaciones para expresar sus opiniones frente a las reformas a la institucionalidad reguladora en los sectores de monopolios naturales que ha estado impulsando el Ministerio de Economía⁵⁰.

4) Desarrollo ambientalmente sustentable

En la reunión de 1996 del FDP, una de las conclusiones se refirió al tema medioambiental, declarando que «de ahora en adelante, la sociedad chilena deberá saber convivir con, y resolver eficazmente, los conflictos ambientales»⁵¹. En años recientes, se ha confirmado el carácter altamente conflictivo que está asumiendo este ámbito. Existe una progresiva divergencia de visiones e intereses entre sectores relevantes de la sociedad. Por otro lado, la institucionalidad para la defensa del medio ambiente es débil, la capacidad del Estado para controlar lo es más aun y está dispersa en múltiples organismos, y el conocimiento sobre los impactos ambientales de los proyectos de inversión es muy escaso⁵².

Tanto el Gobierno como los empresarios están convencidos de la necesidad de lograr una estrategia consensuada sobre este tema y de modernizar la institucionalidad pública. Se han hecho algunos esfuerzos, particularmente en lo que se refiere a integrar las políticas de desarrollo productivo con la política del medioambiente en lo que se refiere a la "producción limpia", concepto que apunta a prevenir la contaminación y potenciar la competitividad de las empresas mediante el uso de tecnologías limpias.⁵³ Partiendo de esta orientación general y de la necesidad de instaurar un espacio tripartito de diálogo y acción permanente,

⁵⁰ Ver el trabajo de Eugenio Rivera en este libro.

⁵¹ Foro de Desarrollo Productivo (1996).

⁵² Ver el trabajo de Vivianne Blanlot en este libro.

⁵³ Se entiende por tecnología limpia a toda aquella, de carácter blanda o dura, que apunta a minimizar la generación de desechos al aire, suelo o agua.

el Ministerio de Economía impulsó la formación del Comité Público-Privado de Producción Limpia, con una Secretaría Ejecutiva cuyo rol principal es articular, fomentar y fortalecer las prácticas preventivas a través de convenios público-privados para el uso de tecnologías limpias.⁵⁴

Tanto la política medioambiental como la de fomento a la producción limpia demandarán un gran esfuerzo de capacitación, de investigación tecnológica, fortalecimiento institucional y cambio cultural.

5) Desarrollo regional

La persistencia de la concentración regional del crecimiento, motivó al Presidente de la República a dar instrucciones para la formulación de una política de desarrollo productivo de las regiones en 1996. Este tema se había planteado en la reunión del Foro de ese año, siendo una de las prioridades para la acción futura del mismo, con lo cual la decisión presidencial significó un respaldo decisivo. En enero de 1997 una comisión técnica del Foro dio término a un documento con una propuesta concreta, elaborada con la participación de dirigentes empresariales, tanto a nivel nacional como regional, y de técnicos, la que fue incorporada a la iniciativa presidencial. La propuesta técnica contempla prioridades que se pueden agrupar en los siguientes ámbitos: 1) Cambios institucionales para la descentralización; 2) Necesidad de desconcentración regional de inversiones y recursos financieros, 3) Instrumentos de políticas orientados a las regiones.

Chile tiene una política de fomento productivo que asigna una cantidad significativa de recursos a objetivos de fomento, especialmente de la pequeña y mediana empresa. La propuesta busca aprovechar estos instrumentos para darles un contenido regional más específico, lo cual supone, entre otras cosas, identificar los factores que les hacen más difícil a las empresas de regiones acceder a esos instrumentos, aumentar la participación regional en la evaluación de los logros de esos instrumentos, estimular el desarrollo de nuevos agentes intermediarios, y en general, impulsar la definición de estrategias regionales de desarrollo que comprometan la participación de sus actores sociales.

En la realización de estos objetivos, los Foros Regionales tienen un lugar destacado. Estos foros tienen una estructura similar al Foro Nacional, organizados a partir de un Consejo Regional que define la

⁵⁴ El autor agradece a Rafael Lorenzini, Secretario Ejecutivo del Programa de Producción Limpia del Ministerio de Economía el haber aportado estas observaciones.

agenda de trabajo. Es por ello que el Foro Nacional tiene estrechos vínculos con los Foros Regionales, en un intento de articular mejor la política nacional con las políticas regionales, los cambios institucionales, la movilización de recursos y la adaptación de los instrumentos. El seguimiento de las propuestas e iniciativas regionales es fundamental para evaluar los progresos de esta estrategia, así como para los ajustes que se detecten como necesarios.

6) La agenda 2010

A partir del supuesto de que no son muchos los espacios para una reflexión amplia y de largo alcance sobre el desarrollo nacional, en la cual se puedan aportar visiones distintas y que respondan a diferentes experiencias, como son las de los empresarios, los trabajadores, los intelectuales, las autoridades y el mundo político, se constituyó este proyecto que convocó a un espectro amplio de personalidades. El esfuerzo consistió en un levantamiento de las preguntas, las inquietudes y los temas que preocupan desde una perspectiva de largo plazo. Los temas específicos y las preguntas fueron:

- a) ¿cómo perfilar la estrategia de inserción competitiva en la economía globalizada? ¿Qué prioridades deberían tener objetivos como profundizar la segunda fase exportadora, impulsar la modernización de las PYMES o constituir a Chile como un centro financiero internacional?
- b) ¿cómo impulsar el desarrollo con una mayor y mejor integración social, que difunda efectivamente las buenas oportunidades a los sectores que han estado excluidos o que son más vulnerables, entre ellos las mujeres y los jóvenes?
- c) ¿cómo construir un estilo de desarrollo sustentable ambientalmente y que privilegie el mejoramiento de la calidad de vida?
- d) ¿cómo asumir los desafíos valóricos que surgen en la actual etapa de desarrollo, preservando aquellos valores propios de la historia y de la cultura nacional, pero al mismo tiempo asumiendo que la modernización impulsa nuevos valores al mismo tiempo que una diferenciación cultural?
- e) ¿cómo fortalecer la participación democrática y la cultura cívica, de modo que cada vez más los ciudadanos se sientan responsables y partícipes en la toma de decisiones, sin sacrificar la gobernabilidad democrática?

No se trató de llegar a respuestas definitivas y propuestas acabadas, sino de tomar conciencia de inquietudes de fondo que han estado surgiendo desde distintos ámbitos sociales, y que en la vida cotidiana normalmente quedan subordinadas a las urgencias. La expectativa del proyecto fue que a partir de esta etapa, se pueda avanzar en etapas sucesivas a programas de acción que le den concreción a las inquietudes más relevantes.⁵⁵

3. Evaluación general del FDP

A pesar de un reconocimiento bastante generalizado de la importancia del diálogo social en Chile y de la contribución que el FDP ha hecho, su acción no ha estado exenta de dificultades. Quizás la principal de ellas sea la desconfianza que todavía existe entre los actores participantes. Entre los dirigentes sindicales, prevalece una actitud general de escepticismo hacia los empresarios y hacia el Gobierno. Por otro lado, tanto entre empresarios como entre trabajadores subsiste una ambigüedad hacia esta instancia tripartita, reflejada en cierta indefinición de si sus expectativas son por acciones y resultados a corto plazo o por objetivos de mediano plazo. A su vez, el propio aparato público no ha podido prescindir de ciertas tendencias que han caracterizado los procesos de transiciones democráticas en distintas partes. Se trata del fortalecimiento del tecnocratismo que se ha desarrollado a partir del descrédito de la política y del mayor liderazgo que ha venido asumiendo la tecnoburocracia en las políticas públicas.

El diagnóstico sindicalista sobre la situación social en las empresas es crítico de la realidad actual. A juicio de los dirigentes de la CUT, abundan situaciones abusivas, reflejadas en el incumplimiento de la legislación social, en la falta de participación de los trabajadores y en las dificultades que ellos enfrentan para negociar sus condiciones de trabajo en forma equitativa. La actual legislación laboral es considerada también muy débil para proteger derechos mínimos de los trabajadores. Algunos de sus máximos dirigentes estiman, además, que la agenda gubernamental no ha recogido suficientemente el sentir del sector. Un factor importante de la desilusión arranca del hecho de que, si la transición democrática y económica ha sido exitosa, en alguna medida ello se explica por la contribución sindicalista a la estabilidad, a partir del Acuerdo Marco de 1990, contribución que no estaría siendo reconocida en los hechos. De ahí que subsistan voces escépticas al interior de la Central.

⁵⁵ Ver Foro de Desarrollo Productivo (1998).

No obstante, su postura oficial sigue estando abierta al diálogo tripartito, en la convicción de que el FDP ofrece una tribuna y un espacio que no deben perderse. Hay, además, un reconocimiento al hecho de que hoy en día el país enfrenta una situación de competencia internacional inédita, ante la cual tanto los intereses empresariales como de los trabajadores están asociados y deben acordar un frente común. Por ejemplo, está claro que las amenazas del proteccionismo exterior afectan tanto a empleadores como a trabajadores. Esta nueva realidad competitiva, está llevando a muchas empresas a la búsqueda de alianzas estratégicas con los trabajadores, a fin de enfrentar en forma mancomunada los desafíos del aumento de la productividad y del cambio tecnológico y organizacional. Por cierto, ello debe expresarse también en una participación dinámica de las remuneraciones en los aumentos de productividad.

Estos nuevos temas de las relaciones laborales han sido abordados por el FDP, como se señaló. Sin embargo, algunos sectores dirigentes de la CUT estiman que se trata de casos poco representativos y que su difusión podría dar base a la presunción de que efectivamente hay un cambio en las relaciones laborales. Aparece aquí una preocupación preferente por las implicancias políticas o ideológicas que podrían tener las acciones transformadoras de algunos sectores empresariales, antes que por los efectos demostración de éstas.

La participación de los dirigentes empresariales tampoco está exenta de problemas. El empresario es, ante todo, un tomador de decisiones ejecutivas y tiende a desarrollar una visión de país a partir de su experiencia en el mundo de la empresa. Esa visión está muy permeada por el paradigma del mercado y de la competitividad. Los problemas de inequidad social se ven como más allá del ámbito de posibilidades de las empresas, las que deben regirse por los criterios del mercado si han de ser exitosas y eficientes. La inequidad social debiera superarse a medida que un país crece económicamente y mejoran las condiciones educativas y las oportunidades de empleo. Si la institucionalidad laboral tiende a rigidizar el mercado del trabajo, ello conspiraría contra la eficiencia económica, la rentabilidad de las empresas y las posibilidades de crecimiento. De ahí su resistencia a participar en agendas que busquen incorporar reformas laborales que son percibidas como rigidizantes. Más bien tienden a favorecer agendas centradas en una variedad de temas que inciden en la productividad, como la capacitación, la desburocratización, el estímulo a las inversiones, etc. Por otra parte, y en la búsqueda de la efectividad de sus vínculos con el Gobierno, los dirigentes empresariales siempre están expuestos a la tentación de la negociación directa y sin intermediaciones con las máximas autoridades de Gobierno. Esto ocurre en especial cuando el Gobierno reconoce el liderazgo

privado en el desarrollo económico⁵⁶.

En síntesis, los problemas del Foro de Desarrollo Productivo (FDP) se pueden clasificar en tres tipos básicos. En primer lugar, aquellos que tienen que ver con las relaciones entre empresarios y trabajadores, tal como son percibidos por los dirigentes gremiales de uno y otro sector. En segundo lugar, aquellos relacionados con las organizaciones gremiales y sus situaciones internas. En tercer lugar, los que emanan del propio funcionamiento del FDP.

Siendo el FDP un espacio de diálogo tripartito, no cabe sino esperar que el carácter de este diálogo se vea influido por lo que ocurre en el mundo de las relaciones entre empresarios y trabajadores. Si estas relaciones fueran armoniosas, podría esperarse que el diálogo tripartito respondiera también a ese estilo. Si por el contrario, fueran muy conflictivas, ello debería reflejarse en el diálogo social, lo que podría implicar dificultades serias para encontrar puntos de acuerdos. Ahora bien, no es fácil determinar con objetividad cuál es el estado real de las relaciones laborales en las empresas. En opinión de los dirigentes empresariales, y ésta parecería verse corroborada por un estudio reciente de la Dirección del Trabajo, mayoritariamente prevalecen relaciones no conflictivas en las empresas.

Sin embargo, el discurso de los dirigentes sindicales de la CUT, al menos el que ha sido expresado en el FDP, expresa mayoritariamente la opinión contraria. En esta versión, existe abundancia de prácticas anti-sindicales, abusos, falta de cumplimiento de los contratos e incluso persecución de los dirigentes sindicales con arbitrariedades. Adicionalmente, por años el discurso sindicalista ha expresado su desencanto con la actual legislación laboral y con las restricciones que enfrenta la negociación colectiva. Haciéndose eco de esta inquietud, el Gobierno propició un proyecto de reforma laboral, el cual ha sido rechazado de plano por el empresariado y por los parlamentarios de derecha en el Congreso.

Este es el clima con el cual se encuentran los dirigentes empresariales y sindicales en el FDP, el cual ha conducido sistemáticamente a discursos en paralelo, que no encuentran eco en la otra parte. No es de extrañar que, como resultado, los sindicalistas expresen su desencanto de la poca receptividad de su discurso, por un lado, y los empresarios sean reacios a participar en una mesa de conversaciones bajo el temor de enfrentar reivindicaciones laborales que no están dispuestos a negociar.

⁵⁶ En abril de 1999 el Ministro de Hacienda invitó formalmente a la CPC a constituir comisiones conjuntas de trabajo, a fin de resolver una serie de obstáculos que a juicio de los empresarios entraban la actividad privada.

Un segundo tipo de problemas se relaciona con el anterior, pero corresponde al enfoque que cada sector gremial le da a su participación en el Foro. Los dirigentes empresariales, al igual que los dirigentes sindicales, valoran el Foro como un espacio de diálogo, de creación de confianza, de análisis y formulación de propuestas. Pero en tanto los primeros consideran que la agenda pertinente al FDP debe organizarse en torno a temas de mediano y largo plazo, porque allí es donde es posible concitar mayores acuerdos, los dirigentes sindicales valoran fundamentalmente los temas de la coyuntura y del corto plazo. Una opinión frecuente es "para qué discutir temas de largo plazo si es ahora que las cosas no están funcionando bien".

Finalmente, un tercer tipo de problemas del FDP tiene que ver con su propio funcionamiento y estructura. Una característica determinante es la carencia de mandatos vinculantes que emanen del Foro, de donde surge una falta de peso político. Esta característica tendría que ser superada con recomendaciones explícitas y suficientemente consensuadas. En Chile, el decreto que le dio existencia, define al Foro como un "programa para asesorar al Presidente de la República", a través del Ministerio de Economía. La ausencia de resoluciones vinculantes lleva a la sensación de los dirigentes gremiales de que el diálogo social al interior del FDP no sirve. Sin embargo, aparece aquí otra paradoja, y es que los mismos dirigentes gremiales han sido extremadamente cautos, cuando ha habido ocasiones de llegar a acuerdos, para no tomar compromisos que podrían ser desautorizados después por sus organismos respectivos.

Otro problema propio del Foro, quizás más fácil de remediar, es el bajo perfil político y de opinión pública que tienen sus actividades. En parte ello se ha debido a una débil política comunicacional, producto de su escasa infraestructura, y en parte al estilo prevaleciente en los medios de comunicación de privilegiar aquellas informaciones más cargadas de conflictividad o de trascendencia política. Esta baja presencia de opinión pública ha contribuido a que las actividades permanentes del Foro, aquellas que se realizan en mesas de trabajo donde priman el intercambio de opiniones y los análisis más reflexivos o técnicos (en el año 1998 se abordaron en grupos de trabajo temas como la competitividad internacional, la integración social e igualdad de oportunidades, desafíos valóricos y éticos del desarrollo, gobernabilidad y gestión pública, modernización del Estado, modernización de la institucionalidad reguladora, por citar algunos⁵⁷), no trasciendan al público en general.

⁵⁷ Temas que constituyeron el proyecto Agenda 2010.

A la luz de estos problemas cabe replantearse cual es la justificación de una instancia como el Foro de Desarrollo Productivo y cómo podrían enfrentarse. En este sentido, la evidencia internacional muestra que los países más avanzados, y donde se ha podido conciliar un desarrollo dinámico, con mayor democracia y participación ciudadana, el diálogo social es un ingrediente fundamental de la institucionalidad. En Europa el diálogo social es una realidad tangible y de alto reconocimiento político. De hecho, fue la base del vigoroso desarrollo económico y social de los países de Europa Occidental después de la guerra. La conclusión parece ser que hay que avanzar en el fortalecimiento del diálogo social, asumiendo los problemas que lo han caracterizado. Una ampliación del espectro de actores sociales, para incorporar más formalmente a otros sectores, como los académicos, los consumidores, los profesionales, etc., contribuiría también a enriquecer la participación y la resonancia pública de sus deliberaciones.

VII. CONCLUSIONES

- 1) Los compromisos de los Gobiernos de la Concertación con la economía social de mercado, con la inserción internacional y con la estabilidad macroeconómica han contribuido a generar una confianza del sector privado en los fundamentos de la economía, la cual ha sido determinante del alto crecimiento de la inversión privada y del producto en los años 90.
- 2) Ha habido una estrecha interlocución social entre el Gobierno y el sector privado, la que se ha dado a través de diversos mecanismos, como comités mixtos para abordar problemas específicos, o instancias de cobertura más amplia, como el Foro de Desarrollo Productivo, donde se han abordado temas de mediano plazo. Estos mecanismos han permitido avanzar en la formulación de políticas económicas concordadas.
- 3) Subsisten desacuerdos importantes entre el sector empresarial y el Gobierno en aspectos específicos de la política macroeconómica y en lo que se ha denominado una supuesta falta de modernización del Estado. La importante influencia que ejerce el sector privado a través de los medios de comunicación, la mayoría de los cuales son de propiedad privada, le ha permitido difundir públicamente sus propios análisis y propuestas sobre el desarrollo de la economía y mantener una postura crítica de las políticas gubernamentales, especialmente en lo que se ha denominado la falta de modernización económica y lentitud de las privatizaciones. Los sectores exportadores, por su parte, han centrado su crítica en lo que perciben como el debilitamiento del modelo exportador, a causa de una política macroeconómica que apreció sostenidamente el peso hasta comienzos de 1998.

- 4) Un tema especialmente conflictivo ha sido el de las relaciones laborales. Al inicio de la gestión del Presidente Frei, el Gobierno envió al Congreso un proyecto de reforma laboral, el cual buscaba ampliar los beneficios de la negociación colectiva a sectores excluidos, entre otros aspectos. Este proyecto suscitó la oposición del sector privado, del cual se derivó un largo debate sobre la modernización económica y las relaciones laborales, y el alcance que puede tener la institucionalidad laboral como mecanismo de protección social. Para el sector privado es fundamental mantener la autonomía de las empresas frente a los contratos de trabajo, y la flexibilidad del mercado del trabajo. Para el sector sindical es fundamental la existencia de una institucionalidad que fortalezca los derechos a las acciones colectivas de los trabajadores, especialmente en los sectores donde las relaciones contractuales son más precarias.
- 5) A fin de estimular un diálogo social tripartito entre el Gobierno, los empresarios y el movimiento sindical, se constituyó el Foro de Desarrollo Productivo. Este programa ha sido un espacio relevante y de creciente legitimación para establecer un debate nacional sobre la modernización, la equidad social y la participación de los trabajadores en los beneficios del desarrollo. Aunque todavía adolece de insuficiencias derivadas de su propia estructura, así como de la forma en que las organizaciones gremiales han abordado su participación, se ha logrado un consenso respecto de la necesidad del diálogo social. Incluso en la última reunión anual del Foro, de 1999, se acordó proponer una consolidación y perfeccionamiento del Foro, a fin de convertirlo en una institución más autónoma y más eficaz en su capacidad resolutoria. Esta decisión se basa en el reconocimiento de que la construcción de confianza aparece como una necesidad de un desarrollo estable, que amplíe los horizontes sociales temporales para la inserción ciudadana. Es necesaria para el ejercicio de la ciudadanía y también para el funcionamiento de una economía dinámica. Los inversionistas necesitan confianza en el país. Los empresarios necesitan confiar en sus trabajadores. Y los trabajadores también necesitan confianza en sus empleadores si han de aportar su esfuerzo en forma responsable y comprometida. En este sentido, se reconoce que el diálogo social es un camino privilegiado para la construcción de confianzas. Lo que ha faltado es que ese reconocimiento se convierta en acciones eficaces.
- 6) Algunas condiciones para fortalecer el diálogo social, a partir de la experiencia del Foro de Desarrollo Productivo, incluyen el fortalecimiento de las organizaciones sociales, en su representatividad interna, en su capacidad técnica necesaria para sustentar sus posiciones, en su disciplina organizacional. Incluyen también asumir el desafío de construir agendas operativas, de corto, mediano y largo plazo. Asumir la responsabilidad de que negociar significa estar dispuestos a aceptar puntos de vista contrarios, lo que no significa asumir intereses opuestos.

BIBLIOGRAFÍA

- Aylwin, Patricio (1998), *El Reencuentro de los Demócratas*, Antártica Quebecor S.A., Santiago.
- Bonifaz, Rodolfo y Bravo, David (1998), "Mercado del trabajo e institucionalidad laboral en Chile durante los gobiernos de la Concertación", en Cortázar, René y Vial, Joaquín, eds., ver más abajo.
- Centro Nacional de la Productividad y la Calidad (1997), *Informe de Productividad N° 1*, enero-marzo 1997
- Cortázar, René (1993), *Política laboral en el Chile democrático. Avances y desafíos en los noventa*, Ediciones DOLMEN, Santiago.
- Cortázar, René y Vial, Joaquín, eds. (1998), *Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*, CIEPLAN-DOLMEN Ediciones, Santiago.
- Dirección del Trabajo (Chile) (1997), *Sindicalismo en la empresa moderna: Ni ocaso, ni crisis terminal*, Cuadernos de Investigación N° 4, noviembre, Santiago.
- Foro de Desarrollo Productivo (1996), *Síntesis de propuestas*, 2° Foro de Desarrollo Productivo, Santiago.
- Foro de Desarrollo Productivo (1998), *Chile hacia el 2010: una visión de país*, Documento de Trabajo N° 4, Santiago.
- Foxley, Alejandro (1993), *Economía política de la transición*, Ediciones DOLMEN, Santiago.
- Landerretche, Oscar (1998), "Hacia un fortalecimiento de la política de apoyo a la transformación productiva", en Oscar Muñoz, ed., *Políticas públicas para un desarrollo competitivo*, Colección IDEA, Ediciones Universidad de Santiago de Chile, Santiago.
- IMD (1998), *The World Competitiveness Yearbook 1998*, IMD, Lausanne, Suiza.

- Katzenstein, Peter J. (1987), *Los pequeños Estados en los mercados mundiales. Política industrial en Europa*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Moulian, Tomás (1997), *Chile actual. Anatomía de un mito*, LOM Ediciones, Santiago.
- Riesco, Walter (1998), "La visión de los empresarios en tiempos violentos", *Revista Gestión* N° 284, noviembre.
- Rozas, María (1998), *Globalización y concertación social en Chile*, OIT.
- Silva, Eduardo, (1996), "From Dictatorship to Democracy: The Business-State Nexus in Chile's Economic Transformation, 1975-1994", *Comparative Politics* 28, 3.
- Tovar, Justo Jesús (1998), *La negociación de la transición democrática en Chile (1983-1989)*, Programa de Magister en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago.
- Viser, Jelle & Anton Hemerijck (1997), *A Dutch Miracle. Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press.
- World Economic Forum (1998), *Global Competitiveness Report 1998*, Ginebra, Suiza.

I. INTRODUCCIÓN

Las relaciones laborales, es decir, las que se dan entre empleadores y trabajadores, existen ahí donde trabajan varias personas. Ellas se presentan en dos niveles: el que involucra a las personas a título individual (por el hecho de estar en situación de dependencia), y el que se produce como expresión de una acción colectiva. Estas últimas comprenden los vínculos mantenidos entre organizaciones de trabajadores y de empleadores. La forma en que una sociedad define y protege los derechos individuales y colectivos en el ámbito laboral es un indicador del grado de desarrollo que han alcanzado las relaciones entre los actores sociales. Los modos de relacionarse de trabajadores y empleadores constituyen un componente esencial de la sociedad civil. El grado de conflicto o de consenso entre ambos sectores puede tener un impacto importante en el crecimiento económico y la estabilidad democrática (Valenzuela, 1993).

Aunque las relaciones laborales se dan entre actores en la esfera privada, históricamente han sido objeto de regulación pública. En efecto, hasta una fecha muy reciente no se cuestionó si el Estado debía regular las relaciones de trabajo, pues existía un consenso implícito respecto a la necesidad de un marco reglado que corrigiera la asimetría de poder originada en el trabajo.

La intervención pública comenzó durante el siglo XIX en respuesta a la aguda conflictividad social desplegada por los trabajadores. Fueron los límites a la defensa colectiva de los intereses obreros, límites impuestos por la ideología liberal y la acción patronal, los que desencadenaron esta reacción del Estado. La llamada "cuestión social" surgió durante esta primera fase de la industrialización y no fue sino la expresión de las condiciones miserables e inhumanas en que vivían los trabajadores. Según W. Thayer, el derecho colectivo del trabajo precedió históricamente al derecho individual del trabajo. "Un derecho especial para regir las relaciones laborales provino de la necesidad de dar cauce constitucional y legal a los movimientos sociales y políticos provenientes de la protesta obrera y no de la conclusión académica o doctrinaria..." (Thayer, 1997).

Un sistema de relaciones laborales está formado por el conjunto normativo-institucional que rige las relaciones de trabajo, y es el resultado de la forma en que se han vinculado históricamente los actores co-

lectivos. Dichas relaciones no ocurren en un vacío institucional sino en el marco de la legislación social. Un componente importante lo constituye el Derecho del Trabajo, que regula los derechos laborales individuales y colectivos.

Gran parte del edificio del derecho laboral se ha ido construyendo con el fin de regular relaciones colectivas y no derechos individuales. Es, por tanto, muy diferente del Código Civil, que es un conjunto de normas de justicia. Al contrario de otras ramas del Derecho Civil, el Derecho del Trabajo es una de las ramas más dinámicas del derecho, en cuanto se modifica bajo la presión de cambios sociales y económicos. Es un derecho que se adapta a una cierta sociología. No está basado en ninguna doctrina precisa de la empresa o del individuo en situación de trabajo. Por ello, no podemos establecer -como en otros capítulos de este libro- los fines y mecanismos institucionales óptimos que, desde un punto de vista teórico, asegurarían la mayor eficiencia del sistema de relaciones laborales. Dicho de otro modo, la calidad de las relaciones laborales de un país no es materia de diseño, pues evoluciona en función de la correlación de fuerzas de los actores.

Los actores que intervienen en la construcción de un sistema de relaciones laborales son públicos (Gobierno, Parlamento) y privados (empresarios, sindicatos). El rol que ejercen en la forma en que se regulan las relaciones laborales ha sufrido vuelcos importantes. Estos son precisamente el objeto del artículo. Los cambios económicos y políticos de los últimos 20 años, con las consecuentes transformaciones en los vínculos entre actores públicos y privados, han vuelto a poner en el centro del debate el tema de si las relaciones laborales debieran regularse en forma centralizada (por el Estado) o en forma descentralizada (por el mercado). Por otra parte, bajo la presión de los empleadores, la legislación del trabajo ha perdido autonomía y se ha vuelto más funcional a las necesidades de flexibilidad que impone el modelo de competitividad global. Por último, el carácter del trabajo y la organización interna de las empresas se han modificado a tal punto que vale la pena abrir una reflexión sobre cuáles son los actores pertinentes y los espacios en que se definen las relaciones laborales.

En primer lugar, el artículo se refiere a la forma que adoptó el sistema de relaciones laborales en los tres modelos de organización de la economía y del sistema político que el país ha conocido en los últimos 50 años. Para describir dicha evolución hablamos, primero, de una regulación central vía el sistema político (nivel macro) en el modelo de una economía protegida. Segundo, de una desregulación con relaciones definidas -negociadas o impuestas- en el ámbito de la empresa (nivel micro) en un modelo neoliberal extremo. Finalmente, aludimos a intentos no

logrados de establecer regulación en un nivel intermedio (meso) con menor intervención pública y mayor participación de los actores sociales en un modelo concertacionista.

La sección 3 analiza la eficacia del actual marco normativo, situándolo en un contexto de significativa reestructuración industrial. Enseguida, constatando el escaso avance que se ha observado en esta materia (bloqueos a las reformas laborales, insatisfacción de los principales actores respecto de las mismas, deterioro de los indicadores clásicos de la situación laboral), nos interrogamos acerca de qué tan funcional es el sistema de relaciones laborales de hoy. En particular, evaluamos si la legislación del trabajo facilita que las relaciones entre trabajadores y empresarios se regulen en un nivel micro, es decir, en el ámbito de la empresa (donde, pese a la democratización del país, no se observan mejoramientos y se configura una situación de receso sindical y creciente atomización de las relaciones laborales).

En apoyo a la última afirmación, la sección 4 presenta evidencia empírica sobre cómo están operando los mecanismos de negociación colectiva y cuáles son las estrategias de cada uno de los actores. A su vez, la sección 5 aborda el impacto de una flexibilidad sin límites sobre las condiciones de empleo. En este sentido, cabe hacer notar que estudios recientes sobre las formas atípicas de empleo y sobre el cambio en el estatuto jurídico de las empresas (fusiones, filialización) ponen en evidencia el desfase que existe entre la realidad económica y el marco regulatorio laboral.

El constatar la privatización de las relaciones laborales nos conduce al cuestionamiento de nuestras categorías tradicionales de análisis. Si el mercado y el Estado han fracasado en regular las relaciones entre empresarios y trabajadores, ¿qué tipo de instituciones cabría desarrollar? Por de pronto, la experiencia internacional indica que el Derecho del Trabajo resulta insuficiente frente a la rapidez de los cambios en las formas adoptadas por la relación salarial. Con una perspectiva más conceptual, nos interrogamos en la sección 6 acerca de la pertinencia de las distinciones entre actores públicos y privados para el caso de las relaciones laborales. Si ya no se puede dejar sólo en el Estado la responsabilidad de lo público, y tampoco en el mercado, ¿qué rol le cabe a los actores sociales en el marco de un modelo de competencia flexible? Al plantear esta interrogante generamos otra, cual es aquella que pide una definición acerca de quiénes constituyen actores públicos y privados.

El capítulo concluye sosteniendo que, en el contexto descrito, las relaciones laborales pueden convertirse en un asunto público a condición de sustraerlas tanto de la lógica de regular todo por vía legislativa

como de pretender que todo se resuelva al interior de la empresa. PlanTEAMOS la necesidad de reincorporar el rol de los actores sociales en la definición y ampliación de los temas que deben ser sustraídos a la sola lógica privada y desarrollados como asuntos públicos.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS: EL MUNDO DEL TRABAJO EN EL MARCO DE TRES MODELOS DE RELACIONES ENTRE ACTORES

Hemos dicho que los sistemas de relaciones laborales son permeables a cierta configuración sociológica de los vínculos entre actores. La manera en que se estructuran las relaciones en el campo de lo laboral depende, en gran medida, de las posiciones y relaciones que asumen los diversos protagonistas en los diferentes escenarios socio-políticos. En otras palabras, los lugares que ocupan la empresa privada, los trabajadores organizados y el poder político en una sociedad y en un momento histórico, son decisivos a la hora de comprender el sistema de relaciones laborales que regulan a dichos actores. Para caracterizar las formas de articulación público-privada en el ámbito laboral distinguimos tres modelos de regulación, referidos a las etapas y tipos de desarrollo económico y de régimen político que Chile ha tenido en la segunda mitad del siglo¹.

1. Modelo de crecimiento "hacia dentro": relaciones politizadas y regulación a nivel central

El sistema de relaciones laborales que se desarrolla entre la posguerra y el golpe de Estado de 1973 se caracterizó por una legislación laboral proteccionista, por relaciones laborales politizadas y confrontacionales, y por un rol activo del Estado en los procesos de negociación colectiva. En un modelo de economía mixta, el Estado no sólo velaba por el cumplimiento de la legislación sino que intervenía directamente; lo hacía en su calidad de empleador (a cargo de importantes empresas públicas) y, también, en su condición de actor en las negociaciones tripartitas centralizadas, en las que se definían variables decisivas de la condición laboral (salarios mínimos, reajustes). Los actores privados -empresarios y sindicatos- conservaban un rol secundario y su accionar estaba orientado a competir por lograr una cercanía con el Estado y a obtener marcos de protección para sus productos (subsidios, precios) y compensaciones (salarios, prestaciones).

¹ Para una presentación histórica de la relación del Estado con los actores sociales ver Montero (1997).

Dado el tipo de matriz socio-política imperante -en un período en el cual todas las presiones convergían en el Estado-, el Gobierno y el sistema político actuaban como sistemas de distribución de recursos. El Gobierno intervenía directamente en la economía, lo que permitió que trabajadores y empresarios traspasaran los aumentos salariales a precios por la vía de las presiones políticas. Por su parte, el actor sindical -con un peso político importante, pese a no haber alcanzado nunca una tasa de sindicalización muy alta- tenía una amplia base organizativa de gran poder negociador, el cual era garantizado por la legislación laboral.

En un modelo de economía cerrada, con un sistema de precios distorsionado por las presiones corporativistas, la asignación de recursos se realizaba por la vía política. El sistema político operaba como intermediario ante el Estado, procesando las demandas de los actores sociales vía partidos de centro-izquierda y canalizando los intereses de los actores privados vía partidos de derecha. La matriz populista de relación entre actores públicos y privados era funcional a la acumulación y ampliación de los niveles de ganancia de los empresarios, los que aprovechaban los aumentos de salarios para realizar sus *stocks* o para aumentar la producción, absorbiendo el mayor costo de la mano de obra mediante la inflación (Moulian, 1997).

Durante este período, de fuerte participación estatal en la economía, la legislación laboral fue el reflejo del modelo: un conjunto complejo de regulaciones que enmarcaban las decisiones patronales y protegían al asalariado y a sus organizaciones. Desde el punto de vista de la gestión de la fuerza de trabajo, existían limitaciones a la libertad de contratación (licencias, carnets) y despido (inamovilidad, altas indemnizaciones). Algunos gremios imponían tarifados para ciertas ocupaciones, lo que limitaba la fijación de remuneraciones por el mercado. Desde el punto de vista de los derechos colectivos, éstos estaban especificados por disposiciones proteccionistas del Código del Trabajo. Una vez constituido un sindicato en una empresa, tanto la afiliación como el pago de cuotas sindicales era obligatoria. La ausencia de pluralismo sindical y la existencia del derecho a huelga indefinida sin posibilidad de reemplazo de los trabajadores en paro constituían la base de la fuerza e influencia de los sindicatos. Este poder no se limitaba a la empresa sino que se expresaba a nivel nacional. La negociación colectiva se realizaba en la empresa o por rama de actividad, existiendo federaciones sindicales fuertes y con satisfactoria capacidad de negociación. En 1973 existían en el país 6.592 sindicatos, con 939.319 afiliados, lo que representaba un 32,5% como tasa de sindicalización sobre el total de ocupados (Frías, 1993).

Todo lo anterior colocaba a la parte patronal -empleadores y organizaciones empresariales- en una postura defensiva y confrontacional.

Los beneficios obtenidos eran función de la capacidad de presión expresada por unos y otros. Por ello, las materias relativas a la fuerza de trabajo y a su remuneración eran, casi por definición, conflictivas. Con todo, la existencia de conflictos agudos al interior de la empresa no implicaba una amenaza a su existencia, en la medida en que se trasladaban sus consecuencias hacia fuera. Mario Albuquerque ha definido así lo que ocurría: "las demandas salariales pueden ser satisfechas haciendo abstracción de la evolución de la productividad, porque el sistema de precios no es plenamente competitivo y está "contaminado" por decisiones políticas. Este sistema favorece la conflictividad en la medida que los actores en la empresa no tienen otro modo de ganar la atención del sistema político" (Albuquerque, 1999).

La desconfianza mutua pasó a ser parte intrínseca de las relaciones laborales. Ello impidió que se registraran progresos en las formas de articulación entre los actores. La desconfianza derivaba de la tendencia a interpretar las posiciones divergentes como la expresión de intereses irreconciliables: los empresarios representaban el "interés" del capital de despojar a los trabajadores, en tanto que los trabajadores aparecían afeerrados al "interés" de obtener el máximo de la venta de su fuerza de trabajo. El estilo de gestión se caracterizó por un cierto autoritarismo patronal o por un marcado paternalismo, únicas vías al alcance para asegurar el rendimiento de los empleados. Mientras las presiones se ejercían a nivel central, existía poco interés en mejorar las cosas a nivel local. El correlato de esta situación en las empresas fue un retraso en la gestión de los recursos humanos (en la economía no existían incentivos para aumentar la productividad) y una escasa valoración de la calidad de las relaciones laborales. En ningún caso se pensaba en la posibilidad de "alianzas" entre las partes².

El resultado de este sistema es conocido. En el plano económico, un crecimiento lento, una tasa de inflación elevada y crónica, inestabilidad y conflictividad en las relaciones laborales. En el plano político, un Estado de gran tamaño que ocupa un lugar central en la sociedad y que logra durante el período de industrialización acoger las demandas de unos y otros en lo que se llamó el Estado de Compromiso (Montero, 1997). En el plano social, actores privados con un rol secundario que compiten por lograr una cercanía con el Estado. En términos de la relación entre actores públicos y privados, podemos decir que existía una regulación a cargo del Estado, a nivel macro, altamente centralizada. Ello dificultó una cultura de entendimiento entre partes a nivel de la empresa. También obstaculizó la instauración de la autonomía social de los actores.

² Sobre la lógica de las alianzas estratégicas ver Albuquerque (1999).

2. Modelo neoliberal: flexibilidad y regulación a nivel de la empresa³

Desde mediados de la década de los 70 se inicia el retiro del Estado del intervencionismo en la economía, la flexibilización del mercado de trabajo, y un proceso de desmantelamiento de las regulaciones que existían en el modelo anterior. Primero, esto se realiza por la vía autoritaria, vale decir, desregulando *de facto* los derechos y atribuciones sindicales y de negociación colectiva. Entre 1973 y 1979, en un ambiente de represión política, estuvo suprimida la negociación colectiva, la actividad sindical y la huelga. Entretanto, el gobierno militar siguió ejerciendo una acción en la regulación de los salarios, por la vía de los reajustes autorizados.

A partir de 1978 comienza la desregulación *formal* del mercado laboral. Los asesores del General Pinochet -un grupo de profesionales que adherían abiertamente al modelo neoliberal y compartían una misma confianza en el libre mercado- propiciaron la eliminación de cualquier traba que impidiera el funcionamiento del mercado laboral (Piñera, 1990). La nueva política de empleo se inaugura con la autorización de despidos sin causa, mediando una indemnización de un mes por año de servicio⁴. Junto con definirse la obligatoriedad del contrato de trabajo, se establecen las cláusulas que lo rigen. En general, se llama contrato de trabajo a toda relación entre un empleador y un trabajador, eliminándose los tratamientos especiales, con la excepción de la jornada de trabajo de ciertas categorías específicas.

El año 1979 el gobierno militar promulga el Plan Laboral, conjunto de regulaciones que definen las nuevas reglas del juego y aseguran el máximo de flexibilidad al empresario. Se reordenan, pues, las bases de la organización de los trabajadores mediante la afiliación sindical voluntaria, la formación de más de un sindicato por empresa y la posibilidad de formar simples grupos negociadores. La negociación colectiva se ve limitada a la empresa y se regula paso a paso su procedimiento estableciéndose un plazo mínimo de dos años de vigencia. También se elimina la huelga indefinida y se autoriza el *lockout* y el reemplazo de los trabajadores (siempre que la huelga afecte a más del 50% de los empleados). Con estas disposiciones se busca crear un clima favorable a los negocios, estabilizar las relaciones laborales y limitar la posibilidad de conflictos.

Al mismo tiempo, se suprime la intervención del Estado en las relaciones laborales y en la fijación de los salarios, limitándose el Gobierno a

³ Históricamente la negociación se dio en la empresa, aunque existían también acuerdos y negociaciones con federaciones y confederaciones. El cambio principal será el fin del tripartismo y de las negociaciones centralizadas.

⁴ Artículo 155, letra f, del Código del Trabajo.

definir el salario mínimo. El sistema político deja de ser el espacio de articulación de intereses, y el Estado asume un rol de contención de las demandas socio-políticas en un marco de creciente autonomía y libertad de acción para los actores privados empresariales. La legislación crea el contexto para que los actores privados asuman un papel central como "motores del crecimiento". Por cierto, toda organización colectiva de los trabajadores es percibida como un obstáculo al "libre juego de las fuerzas del mercado".

El actor sindical, con sus organizaciones y sedes dismanteladas, pierde presencia y poder negociador, ya que no dispone del apoyo político ni legislativo que le asegure las condiciones de simetría y protección necesarias para desarrollar procesos de negociación. En el año 1988 existían en Chile 6.446 sindicatos con sólo 446.194 afiliados (menos de la mitad de los afiliados contabilizados en 1973), con una tasa de sindicalización de 11,5% sobre la fuerza de trabajo total, cifra que se eleva a 15,2% si se calcula sobre el total de asalariados⁵. Todo esto ocurre en un contexto de alto desempleo y extrema pobreza.

3. Crecimiento con equidad: intentos de regulación a nivel intermedio

Con el retorno a la democracia en 1990 el tema de las relaciones laborales vuelve a formar parte de la agenda política. El ámbito laboral es reexaminado a la luz de las expectativas populares en el sentido de equilibrar la balanza y restituir la pérdida de derechos colectivos ocurrida en el período autoritario. Pero no era posible abordarlo con una lógica restauradora de los derechos perdidos. La adhesión al modelo de economía de mercado, la necesidad de contar con el apoyo de los empresarios y de no desestabilizar la economía, colocan señales de cautela que son asumidas por los actores de la transición. Por ello, al inicio del primer gobierno de la Concertación, las nuevas autoridades desarrollan una política que comprende dos cursos de acción. En primer lugar, revisan la legislación laboral a fin de restablecer cierta equidad y compatibilizar flexibilidad empresarial con protección de los trabajadores. En segundo lugar, establecen que el Gobierno asuma un rol proactivo en la apertura de espacios de "concertación social" mediante la creación de instancias de encuentro, diálogo y colaboración con los actores privados (organizaciones empresariales y sindicales). En ambos casos, la política laboral se entendió en forma subordinada a las prioridades establecidas en la agenda macroeconómica.

a) La vía legislativa

⁵ Datos basados en las estadísticas laborales publicadas por la Dirección del Trabajo.

Un primer conjunto de reformas al Código del Trabajo se orientó a dar mayor estabilidad en el empleo, facilitar la sindicalización, extender la negociación colectiva y asegurar las condiciones mínimas de protección para los trabajadores. La nueva política laboral buscó disponer de un marco regulatorio para la representación de intereses de las partes y la canalización de los conflictos bajo el concepto de la autonomía de las relaciones laborales. Por autonomía laboral se entiende la posibilidad de establecer libremente acuerdos que fijen las condiciones laborales entre trabajadores y empresarios. Dicha autonomía sólo puede darse si está adecuadamente custodiada por un marco regulatorio que favorezca la equidad y garantice la efectiva tutela de los derechos laborales.

Las principales reformas promulgadas bajo el gobierno del presidente Aylwin fueron:

- en materia de contrato de trabajo: se introdujeron limitaciones a la facultad de despedir sin expresión de causa (obligación de justificar los despidos por necesidades de la empresa ante la Inspección del Trabajo), y se estableció un aumento de las indemnizaciones por despido (de 5 a 11 meses por años de servicio);
- en materia de organización sindical: se entregaron mayores facilidades para la formación de sindicatos (reducción del quórum, obligación de descontar la cuota sindical a los trabajadores que benefician de un contrato colectivo), se ampliaron los objetivos y finalidades de las organizaciones sindicales, se establecieron posibilidades de formar sindicatos eventuales o transitorios; se promovió una mayor protección a la labor sindical; se otorgó autorización para el funcionamiento legal de las centrales sindicales (personalidad jurídica, fisco, financiamiento);
- en materia de negociación colectiva: se ampliaron las materias susceptibles de negociar colectivamente, se permitió la negociación supra empresa, se levantaron plazos para la huelga legal, y se condicionó el reemplazo y reintegro de los trabajadores en huelga.

¿Cuál fue el impacto de las reformas laborales dictadas durante el primer gobierno de la Concertación? La respuesta es compleja, ya que se dieron en un contexto de cambio significativo a nivel político, que en general tuvo efectos positivos en la sociedad civil, lo que hace difícil aislar su efecto. En todo caso, en un primer momento se observó un repunte de la organización sindical. Entre 1990 y 1994 se crearon 5.267 sindicatos, un 43,9% de los sindicatos que estaban vigentes el año 1994 (Espinosa, 1996). Al mismo tiempo, se observa que la tasa anual de crecimiento del número de sindicatos alcanza un *peak* en 1990, con un 24,5%. Pero la reactivación parece haber sido de corta vida, ya que la creación de sindicatos tiende a disminuir durante todo el resto de la década de los 90, lo que refleja la crisis de inserción del movimiento sindical en el

modelo de "crecimiento con equidad". En 1997 había un total de 13.795 sindicatos, pero sus afiliados sólo representaban un 11,5% de la población ocupada (alrededor del 17% sobre los asalariados), cifra que se aproxima a las observadas durante la fase final del gobierno militar.

b) La vía concertacionista

La política laboral del primer gobierno de la Concertación buscó evitar las posiciones ideológicas extremas: el *laissez faire* del neoliberalismo y el afán de restaurar el orden proteccionista anterior, ánimo mantenido por algunos sectores laborales organizados. El equipo laboral planteó la necesidad de desarrollar los lineamientos centrales de un nuevo consenso en materia de relaciones laborales y de política laboral (Cortázar, 1993). En el plano doctrinario se planteó con nitidez la necesidad de compatibilizar el crecimiento con la equidad y la participación, bases de la legitimidad social de la que carecía el modelo de desarrollo anterior. En otras palabras, en lugar de una flexibilidad impuesta aplicada directamente por el Estado, se buscaba una flexibilidad negociada que resultara de los mecanismos de diálogo social.

Esto implicaba reconocer que ni el Estado ni el mercado podían ser los agentes articuladores de un nuevo orden laboral. De ahí que se decidiera implementar una estrategia "concertacionista" orientada a crear espacios de entendimiento a nivel "meso", es decir, entre actores organizados. Dicho proceso se inició a fines de 1989 mediante conversaciones formales entre los representantes de empresarios, trabajadores y autoridades del recién elegido gobierno. Este proceso de diálogo, que pronto desembocó en un "Marco de Referencia para el Diálogo", se tradujo luego en un Acuerdo Tripartito, que evidenció cierto entendimiento entre los dirigentes de las cúpulas empresariales y sindicales. Este acuerdo giró en torno a principios de organización de la economía (la libre empresa, el mercado, la apertura externa), la necesidad de invertir en los recursos humanos (mejoramientos en capacitación, salud, vivienda) y la demanda de disponer de una legislación laboral que diera protección y estabilidad. Al Estado se le reconocía la responsabilidad de asegurar el equilibrio de las variables macroeconómicas y la facultad de entregar protección a aquellos que el mercado no integra (medidas en favor de la pobreza, aumento del salario mínimo y asignaciones familiares).

La idea de abrir un diálogo social en el que las partes se reconocieran mutuamente y se comprometieran a promover soluciones concertadas constituyó un hito importante si se considera la historia de desencuentros y confrontaciones violentas que se dieron en las relaciones laborales en el país. El movimiento sindical recuperó, pues, una presencia pública después de años de ostracismo, lo cual se reflejó, más que

en beneficios específicos, en un rol simbólico que le permitía nuevamente movilizarse a nivel nacional⁶.

A pesar de la voluntad desplegada por el Gobierno, no se llegó a acuerdos precisos sobre las reformas laborales en las mesas tripartitas de concertación. Empresarios y trabajadores discreparon de las propuestas gubernamentales en materias como el derecho a despido, las indemnizaciones por despido, la posibilidad de negociar a nivel supra empresa y la extensión de la huelga. El Gobierno tuvo que reconocer entonces que no se iba a llegar a acuerdos por la vía de la concertación social y tomó la decisión de presentar directamente las reformas al Congreso. La negociación tuvo lugar, como en el pasado, en la esfera política.

Quizás si el aspecto más importante de estas iniciativas es que no se innovó en la forma en que se prepararon las iniciativas políticas: el *policy making*. La preocupación de los equipos asesores estuvo más en el contenido de las reformas, y en su presentación al Legislativo, y menos en crear un sistema permanente de consulta y de elaboración de las mismas⁷. Extraña poco entonces que no contaran con la legitimidad de los propios actores interesados.

¿Qué tan eficaz fue el proceso de concertación social para establecer un nuevo sistema de relaciones laborales? Si lo que buscaba el Gobierno era evitar una vuelta atrás -el riesgo de volver a una situación confrontacional y a una explosión social-, la estrategia del diálogo con las organizaciones empresariales y sindicales fue altamente eficaz. Los dirigentes de la CUT, organismo sindical de cúpula, cumplieron un doble rol: darle garantías al empresariado de que no cuestionarían el modelo y enviar las señales adecuadas a las bases sindicales para evitar el camino de una confrontación dura con el Gobierno y con los empresarios. Por su parte, los dirigentes empresariales vieron cómo se legitimaban los valores más preciados por sus bases, a saber, la iniciativa privada, libre competencia, apertura externa y flexibilidad en el manejo de la mano de obra.

⁶ Este ostracismo se refiere a la nula participación del actor sindical en la definición del sistema de relaciones laborales durante los años del régimen autoritario. La realidad laboral en dicho período -tanto a un nivel general como al interior de las empresas- fue configurada exclusivamente por el actor empresarial. Sin embargo, en el plano de la movilización política el actor sindical sí tuvo una presencia importante para la rearticulación de la oposición. Este rol prácticamente desapareció a partir de los '90, junto con la re-composición del sistema de partidos políticos.

⁷ En el sentido de acercar el Gobierno a los trabajadores y a los mismos empresarios. Se optó por "informar" a sus representantes históricos más que por trabajar en conjunto con organizaciones de nivel intermedio. Ver al respecto el avance realizado en otros ámbitos en los capítulos elaborados por Verónica Silva y Carlos Budnevich, en este libro.

Desde la perspectiva de más largo plazo que nos preocupa, puede decirse que hay escepticismo respecto de si la concertación social fue positiva para definir nuevas relaciones laborales. En términos políticos, los trabajadores no volvieron a ocupar un espacio en el sistema de decisiones, mientras que los empresarios siguen siendo un actor privilegiado. La CUT se debilitó y prosperaron sus problemas internos⁸. El organismo de máxima representación de los trabajadores se aisló crecientemente del sistema político y no logró desarrollar relaciones bipartitas con los empresarios en materias que podrían ser reguladas al margen del marco institucional.

En términos económicos, la pregunta es qué ganó el sector laboral a cambio de la aceptación formal de la economía de mercado y de la contención de las demandas más extremas. Es indudable que las altas tasas de crecimiento observadas hasta 1997 permitieron la creación de empleos, la disminución de la pobreza, el aumento de los salarios y el acceso al consumo de masas. Pero también vinieron acompañadas de un aumento de la brecha en la distribución del ingreso⁹, lo cual dejó en situación de vulnerabilidad a los asalariados, que actualmente sufren los efectos de crisis sin que medien mecanismos de protección al desempleo. Por último, desde el punto de vista sindical, la concertación social no se tradujo en un fortalecimiento de los sindicatos; el movimiento sindical chileno se vio debilitado como actor nacional con la excepción de los servicios públicos.

La concertación social no reorientó el paralizado sistema de relaciones laborales heredado del régimen militar hacia una mayor autonomía de los actores sindicales respecto del sistema político. Tampoco permitió generar un sentido de cooperación entre empresarios y trabajadores respecto de intereses comunes. Por el contrario, la desconfianza mutua se mantuvo y se expresó en forma casi protocolar en espacios como el Foro de Desarrollo Productivo.

4. Fracaso de la reforma laboral sobre negociación colectiva

Que la concertación social no logró redefinir las relaciones entre actores públicos y privados queda en evidencia años después, durante el gobierno del presidente Frei (1994-99). Consciente de las imperfecciones de la legislación laboral, el segundo gobierno de la Concertación impulsó en 1995 un paquete de reformas que en su conjunto intentaron restablecer algunos derechos colectivos. Para el Ejecutivo, el principal

⁸ Hecho que no se puede atribuir a la iniciativa gubernamental sino a la falta de perspectiva de la coalición de partidos de centro-izquierda que no supo impedir la deriva interna de la organización.

⁹ Según la encuesta CASEN. Otras fuentes (Encuesta de Presupuestos Familiares y MIDEPLAN) muestran que disminuyen las diferencias entre extremos.

objetivo del proyecto era garantizar que las relaciones laborales hicieran posible un diálogo equitativo y justo entre las partes. Esto es, de acuerdo a una regulación descentralizada con autonomía de las partes en la que el Estado sólo ejercería un papel regulador. Para lo anterior se veía como necesario resolver la desigualdad entre los actores mediante nuevas disposiciones tales como: derechos sindicales (fuero sindical previo a la formación del sindicato, indemnización en caso de prácticas antisindicales), derecho a información necesaria para la negociación, fortalecimiento de la capacidad negociadora (prohibición de contratar reemplazantes en caso de huelga), y ampliación de la negociación colectiva (inter-empresas, trabajadores eventuales y transitorios) y de las materias a negociar (condiciones de trabajo y prestaciones).

A pesar de haber esgrimido una cantidad de argumentos "técnicos" (buena situación laboral, nuevos requisitos impuestos por los acuerdos de comercio exterior, expectativas de la opinión pública), el Ejecutivo no logró concitar la votación necesaria en el Congreso. El proyecto quedó estancado en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Senado. Más aún, la estrategia del gobierno de Frei, en el sentido de presentar las reformas como una adecuación de la legislación que no alteraría su esencia, no fue bien recibida por los actores. Los empresarios, a través de la SFF y del Centro de Estudios Públicos, reaccionaron violentamente en contra, aduciendo que se generaría una situación de incertidumbre que repercutiría en mayor desempleo. A su vez, la CUT consideró insuficientes las reformas, criticó el Código del Trabajo y siguió buscando el apoyo del Estado en defensa de los trabajadores. Consecuencia de lo anterior, el Gobierno no logró reactivar el proceso de concertación ni revertir las críticas tanto empresariales como sindicales a la legislación laboral. Desde el propio Ministerio del Trabajo se reconoció luego la falta de efectividad de la normativa vigente para promover y proteger los derechos laborales.

Con todo, en el período de Frei se han registrado algunos logros en materia laboral, como la reforma del sistema de capacitación, la creación de un Consejo Nacional tripartito y de comités paritarios de capacitación en las empresas, de carácter obligatorio, constituidos por representantes de la gerencia y de los trabajadores. También se ha reforzado el rol y las facultades de fiscalización de la Dirección del Trabajo¹⁰. El resto de las iniciativas, el proyecto de seguro de desempleo y la ampliación del alcance de la negociación colectiva, están actualmente estancados sin haber sido aprobados en el Congreso Nacional¹¹.

¹⁰ Se encuentra en trámite parlamentario el perfeccionamiento del actual sistema privado de pensiones.

¹¹ El proyecto se encuentra en Comisión Mixta después de haber sido despachado el informe de la Comisión de Trabajo del Senado.

III. NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y SINDICALIZACIÓN: ¿ES EFICIENTE EL ACTUAL SISTEMA DE RELACIONES LABORALES?

Del capítulo anterior se concluye que la institucionalidad vigente en materia laboral es, en cierta medida, un pie forzado para los actores. Buen ejemplo es el Código del Trabajo heredado del gobierno militar, que sólo ha sido parcialmente transformado, y que hoy no concita el acuerdo de ninguna de las partes. Extremadamente regulado en materia de negociación colectiva y peligrosamente laxo en cuanto a contratación y despido, es un marco normativo que difícilmente favorece la organización de los trabajadores. Los dos pilares básicos para el desarrollo de un sistema de relaciones laborales adecuado al modelo de desarrollo -la organización sindical y la negociación colectiva- son el reflejo de las propias contradicciones doctrinarias de la legislación actual y de la debilidad de las relaciones directas entre empresarios y trabajadores.

1. La organización sindical

Si se examinan históricamente los indicadores laborales se observan cambios importantes en ciertas fechas y períodos marcados, ya sea por cambios políticos o por crisis. La creación de sindicatos tuvo un período de auge durante los años 1971-72, época de apertura a la participación de los actores populares (ver cuadro 1 en Anexo). Después del golpe militar de 1973 la actividad sindical estuvo congelada. Esta sólo se reinició después de promulgado el Plan Laboral de 1979, ocasión en que se pusieron nuevas exigencias para el registro de los sindicatos, lo que hizo que muchas de estas organizaciones sindicales en receso no quedaran registradas. Esto se refleja en las cifras que arrojan una reducción de la tasa de sindicalización desde el año 1979 en adelante, así como una fuerte caída en el número de afiliados. La desafiliación sindical continúa profundizándose con la crisis económica durante los años 1982-83. En los últimos años del gobierno militar, al tiempo que se recupera la economía, aumenta el número de sindicatos, pero la tasa de sindicalización se mantiene baja.

El cambio político de 1989 se manifestó en forma rápida y positiva en los indicadores laborales: la creación de sindicatos y el número de afiliados crecen durante tres años consecutivos. Pero la recuperación no duró mucho tiempo. Pronto se observa el reflujo que la democracia generó en las organizaciones sindicales, con tasas de crecimiento negativas del número de afiliados. Hoy en día, apenas un 11,5% de los trabajadores ocupados cuenta con la mediación de organizaciones sindicales en la definición y negociación de sus condiciones de empleo y trabajo¹².

¹² Esta tasa está calculada sobre el total de la población ocupada sólo con el fin de hacerla comparable

Los datos estadísticos de los últimos años muestran que los buenos pronósticos que pudieron hacerse al inicio de la transición democrática respecto del futuro de la sindicalización y de la negociación colectiva deben ser relativizados. Si se observan las cifras globales de sindicalización en Chile, se puede afirmar que la institución sindical cubre sólo a una pequeña parte de la fuerza de trabajo asalariada. Por otra parte, aquellos trabajadores que están sindicalizados tienen escaso poder de negociación.

Junto con el descenso en la tasa de cobertura de la sindicalización, en los últimos años es posible observar cómo ha ido en aumento el número de sindicatos. En el año 1998 existía un total de 14.039 sindicatos vigentes, cifra que ha venido incrementándose en los últimos años¹³.

Pero este número no constituye un indicador positivo. Esta tendencia se puede atribuir, en parte, a nuestra legislación, que permite la formación de más de un sindicato por empresa. Esta disposición tiene dos caras. Por un lado, aumenta el número de dirigentes con fuero, lo que amplía la base organizacional (siempre que los dirigentes actúen en forma coordinada). Por otro, facilita la fragmentación del actor laboral al interior de cada unidad productiva.

El aumento del número de sindicatos y la disminución de su cobertura total afectan directamente su tamaño medio. Este último, medido a partir del promedio de trabajadores por sindicato activo, se ha reducido en el período comprendido: en el año 1997 la cifra promedio era de 44 trabajadores por sindicato¹⁴.

Un dato importante respecto a la realidad de nuestro sindicalismo es la gran cantidad de sindicatos en receso. La situación de receso señala la posibilidad fáctica de que un sindicato en vigencia legal no presente, en la práctica, señales de actividad¹⁵. De acuerdo a la información disponible para 1998, de un total de 14.039 sindicatos vigentes, 6.837

con las tasas anteriores a 1973. La Dirección del Trabajo actualmente ocupa como población base para hacer el cálculo a los trabajadores asalariados (empleados, obreros y personal de servicio), con lo cual se obtiene una tasa de sindicalización cercana al 16,5%.

¹³Según el estado real de una organización sindical puede estar vigente o disuelta. Está disuelta cuando caduca su personalidad jurídica, por lo que deja de existir legalmente. Está vigente cuando registra una de las dos situaciones de vigencia: activa o en receso. Una organización en vigencia activa acredita socios y está al día en la renovación de su directiva. Una organización sindical en receso carece de ambas situaciones.

¹⁴ Este cálculo está realizado sobre el número total de sindicatos registrados en la Dirección del Trabajo. Si se consideran sólo los sindicatos activos (excluyendo los que están en receso), el tamaño medio aumenta a 67.

¹⁵ Más información ver Morris (1998).

sindicatos están en situación de receso, lo que representa un 49%, bastante superior al porcentaje de un 34% registrado para el año 1994 (Morris, 1998). Esto significa que del total de sindicatos existentes legalmente, en la práctica, están operando realmente sólo la mitad de ellos.

En síntesis, el marco jurídico-institucional que regula la organización sindical favorece la atomización sindical, lo que aumenta los costos de organización y disminuye la capacidad de acción colectiva. Pareciera entonces que el desafío no sólo es extender la sindicalización sino que también propiciar las condiciones suficientes para que los sindicatos, luego de constituidos, se mantengan en el tiempo y adquieran una capacidad real de negociación.

2. La negociación colectiva

La eficacia de un sistema de relaciones laborales puede medirse a partir de su capacidad para regular el entendimiento entre trabajadores y empleadores acerca de las condiciones de empleo y trabajo. Esta se materializa a través de la negociación. Como hemos visto, en Chile la negociación colectiva se da principalmente a nivel de empresa, puesto que la legislación laboral y las resistencias de los empleadores no la favorecen a otros niveles. La evolución de la negociación colectiva sigue patrones similares a los de la sindicalización. Si se evalúan los niveles de negociación desde el punto de vista del número de trabajadores cubiertos (sobre la población ocupada) se constata un aumento leve durante los años 1990 a 1994, para luego caer a cifras similares a las observadas a fines de los 80. En el año 1996 sólo un 11,8% de los ocupados estaba cubierto por contratos o convenios colectivos. Esto quiere decir que el resto de los trabajadores sólo podían negociar sus condiciones en forma individual con el empleador.

Si se considera a los trabajadores que negocian colectivamente según el tamaño de las empresas se observa que la negociación colectiva es aún incipiente en las pequeñas y medianas empresas: el mayor porcentaje de los trabajadores dependientes que negocian se concentra en el estrato de empresas de 50 y más trabajadores, donde alcanza a un 36,1% del total. En cambio, en las empresas que ocupan menos de 50 trabajadores, el porcentaje cubierto por instrumentos colectivos llega solamente al 1,3% del total. En consecuencia, resulta evidente que la negociación colectiva, cuando ha podido desarrollarse, lo ha hecho principalmente en las empresas de mediano y gran tamaño.

Si bien las negociaciones por rama o por profesión son un mecanismo ampliamente utilizado en países desarrollados para regular las

condiciones de trabajo y empleo, la legislación chilena exige que la negociación colectiva supra empresa cuente con el acuerdo de las partes. Para los sindicatos se trata de un proceso difícil pues implica coordinar la acción colectiva en forma simultánea en varios lugares de trabajo. Por otra parte, la negativa empresarial puede bloquear toda negociación mas allá del nivel de la empresa. Resultado de esta condición es que sólo un 0,2% de las negociaciones colectivas que se realizaron en el período 1992-95 fueron a nivel supra empresa.

Contrariamente a lo que ocurría en el pasado, la negociación colectiva no presenta altos niveles de conflictividad si se mide ésta por la incidencia de la huelga en los procesos de negociación. De acuerdo con la información disponible para el último período (1985-1996), se observa una progresiva disminución de la ocurrencia de huelgas durante los procesos negociadores (ver cuadro 4 en Anexo). El año *peak* fue 1992, que presentó 247 huelgas de un total de 1.849 negociaciones, es decir, una tasa de un 13,4%. Esta cifra ha venido bajando desde aquel año, siendo para 1996 un 11,5 % (de 1.584 negociaciones sólo 183 llegaron a la huelga). Por otra parte, los días de duración promedio de las huelgas han bajado desde 21 días en 1985 a 10 días en 1996. Lo mismo sucede con los días-hombre-huelga, que cayeron de 733.794 en 1991 a 234.566 en 1996. Por su parte, los trabajadores involucrados bajaron de 200.482 a 146.746 en igual período.

En general, todos estos datos nos permiten afirmar que la huelga es un recurso poco utilizado y que su incidencia es bastante reducida. Las negociaciones colectivas están siendo cada vez menos escenario de conflicto, hecho que podría ser valorado siempre que garantizara per se que se realice de manera formal y sistemática. Porque la ausencia de conflicto no siempre significa relaciones de cooperación y de equidad. En período de crisis puede significar miedo al despido.

El problema de los niveles que alcanza la negociación colectiva esconde el de las condiciones en que se negocia. La legislación chilena contempla dos modalidades de negociación: una reglada, es decir, cuyos pasos y condiciones están definidos por ley, y una no reglada. Ambas conducen a dos tipos de instrumentos de acuerdo colectivo. El primero de ellos es el contrato colectivo (vía reglada). El segundo es el convenio colectivo (vía no reglada). El que se opte por uno u otro instrumento depende del acuerdo libre entre las partes.

Las tendencias estadísticas generales se repiten cuando se desglosa la negociación por tipo de instrumento: se observa un alza entre 1991 y 1993, y luego una tendencia decreciente. El contrato colectivo sigue siendo el instrumento más usado a la hora de negociar, aunque se observa una tendencia al aumento de la suscripción de convenios. Esto puede estar

indicando cierta opción por asumir la flexibilidad inevitable, pero dentro de un marco de protección más eficaz a los derechos colectivos de los trabajadores. Cabe resaltar la notable evolución relativa que han tenido los convenios. En el período 1986-1996 se triplica el uso de convenios, mientras que solamente se duplica el uso de contratos (ver cuadro 2 en Anexo).

Por otra parte, la legislación otorga a dos tipos de entidades el derecho de negociar colectivamente: las organizaciones sindicales y los grupos de trabajadores (estos últimos articulados sólo para el efecto de la negociación). Si se analiza el tipo de entidad negociadora y de instrumento colectivo celebrado se obtiene que los sindicatos firman, en su mayoría, contratos; en cambio, los grupos negociadores prefieren firmar convenios (ver cuadro 3 en Anexo).

La explicación de esta relación entre el tipo de entidad que negocia y el tipo de instrumento que se suscribe la da la misma Dirección del Trabajo: "La negociación colectiva en Chile está ligada estrechamente a los sindicatos de empresa, que son los que en mayor parte desarrollan las negociaciones regladas. Esto significa que ambas instituciones están asociadas y ello se explica en parte por la dificultad de los procedimientos de la negociación reglada, que exigen del agente negociador un cabal manejo de las normas, capacidad de hacer un buen proyecto, cumplimiento oportuno de pasos y plazos determinados por el procedimiento y, finalmente, un grado de experiencia y asesoría para llevar adelante la negociación, que incluye la capacidad de solicitar y procesar información y otras habilidades que resultan más difíciles que los trabajadores no organizados desarrollen como grupo, quedando así en desventaja"¹⁶.

Ahora, si se considera la distribución de los trabajadores cubiertos por la negociación colectiva de acuerdo a la participación en sindicatos o grupos negociadores, se observa cómo paulatinamente los sindicatos han ido perdiendo terreno. De hecho, en 10 años se duplica en número de trabajadores cubiertos por convenios y se reduce en un 24% el de los trabajadores cubiertos por contratos (ver cuadro 3 en Anexo). Esta tendencia se explica en gran parte por la baja en la tasa de sindicalización, pero también por el efecto de desplazamiento de los grupos negociadores en la negociación colectiva.

3. Un sistema de relaciones laborales inadecuado

El sindicalismo y la negociación colectiva son los pilares fundamentales de un sistema de relaciones laborales en democracia. Es impor-

¹⁶ Feres (1997)

tante que sean reconocidos como tales para que se regulen los intereses divergentes entre empresarios y trabajadores, y se acepte entrar en un diálogo tendiente a evitar el uso de la fuerza. ¿Qué piensan los actores sociales del sistema de relaciones laborales? La Encuesta de Relaciones Laborales realizada a nivel nacional por la Dirección del Trabajo (ENCLA, 1999) arroja datos interesantes sobre este tema. Primero, a pesar de la baja incidencia de la negociación colectiva, la actitud empresarial hacia ella es positiva. La mayoría de los empleadores la considera "conveniente" (46,9%) o "muy conveniente" (9,0%). A su vez, en aquellas unidades productivas donde se ha negociado colectivamente, los trabajadores tienden a calificar la actitud de la empresa durante la negociación desde actitudes neutras (24%) hacia actitudes favorables (34%), contra un 19% que la califica como "obstaculizante".

Si los actores parecen coincidir en la importancia y conveniencia de la negociación colectiva, el análisis de los datos estadísticos generales introduce dudas acerca de cómo está operando el sistema de relaciones laborales en su conjunto. De los indicadores presentados se puede inferir una cierta inadecuación del sistema y de la normativa vigente. Recordemos los aspectos más sobresalientes:

- un bajo porcentaje de la población ocupada está sindicalizado y aquellas personas que lo están participan en sindicatos pequeños
- hay estancamiento y disminución absoluta de la cobertura de la negociación colectiva
- el sindicalismo radica fundamentalmente a nivel de la gran empresa y en los sectores más tradicionales de la economía
- cerca de la mitad de los sindicatos vigentes están en receso (no operan en la práctica).
- existe una escasa negociación supra empresa
- aunque predomina la suscripción de contratos, emerge en forma clara una tendencia a firmar convenios con grupos negociadores que no tienen organicidad ni están protegidos por la legislación

Aunque éstas son las tendencias generales, es importante señalar que la realidad es muy heterogénea. Se observa un arco iris amplio, desde sindicatos ampliamente insertos en sus empresas, tecnificados y con capacidad de propuesta, hasta sindicatos en situación precaria, víctimas de las actitudes anti-sindicales de los empleadores y de los propios errores estratégicos de sus dirigentes.

Esta situación es preocupante por dos razones. Primero, porque, a pesar de haber transcurrido casi una década de crecimiento sostenido en democracia, la negociación a nivel de empresa no se ha dado en forma intensa y sus mecanismos están lejos de ser legitimados por ambas

partes. Segundo, porque el proceso de reestructuración económica parece estar siendo aprovechado por los empresarios para atomizar la presión de los trabajadores y debilitar su acción colectiva. Basta que un empresario constituya dos sociedades, es decir, que opere bajo dos razones sociales distintas (aunque en los hechos sea una misma empresa) para que se les considere en forma separada. Como veremos más adelante, esto tiene consecuencias para los derechos colectivos.

A la luz de esta situación cabe preguntarse sobre cuáles son los procesos que están detrás de un sistema de relaciones laborales que se podría calificar de "inadecuado" o "deprimido". Una primera explicación es atribuirlo a que el retiro del Estado dejó sin respaldo a los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas, sector donde los trabajadores tienen menos facilidades para formar sindicatos y negociar en forma reglada. Otra explicación es que la normativa misma es inadecuada: demasiado rígida según los empleadores, demasiado flexible según los dirigentes sindicales. Si así fuera, las negociaciones se estarían encauzando de manera informal y cabría esperar que estuvieran surgiendo nuevos y originales mecanismos de negociación en las empresas.

IV. LA REGULACIÓN EN LA EMPRESA

La tendencia a "bajar" la resolución de los conflictos laborales al ámbito de la empresa es una tendencia mundial. En los países de la OCDE la empresa individual emerge como un punto focal cada vez más importante en la toma de decisiones relativas a las relaciones industriales (Locke, 1998). La flexibilidad que requieren hoy las actividades económicas es la principal fuente de presión que pesa sobre la legislación del trabajo. Numerosas son las voces que exigen menos regulaciones en las relaciones laborales, variaciones en las jornadas de trabajo, adaptación del empleo a los cambios en la demanda, entre otras medidas. Según este enfoque, una de las principales limitaciones del Derecho del Trabajo es su carácter uniforme: al dictar una misma regla para regir situaciones diversas la ley estaría generando efectos perversos (v.g., el quórum para elegir sindicatos).

Se pueden interpretar estas quejas y presiones como un intento de desregulación, es decir, de eliminar la legislación laboral (aunque también es posible afirmar que muchas de esas rigideces existen en las mentalidades más que en el Código del Trabajo mismo). De hecho, la legislación o se adapta continuamente a los movimientos de la economía o muere, ya que el día en que nadie la respeta, la autoridad deja de ser capaz de exigir su cumplimiento. No es el derecho laboral el que comanda la economía sino a la inversa.

En el caso chileno, la normativa actual parece responder a los grados de flexibilidad que requieren los empresarios, ya que éstos se han abocado a mantenerla sin modificaciones. El principal argumento utilizado es que Chile logró crecer a tasas elevadas con esa normativa y que cualquier innovación introduce incertidumbre y efectos negativos. Esta posición lleva a concentrar el debate sobre la flexibilidad en torno al dilema regulación/desregulación. La mayor parte de los dirigentes de los gremios empresariales se han convertido en férreos defensores de la institucionalidad heredada del régimen militar, concibiendo las propuestas de cambio como un atentado a los pilares fundamentales de los progresos económicos del país (Heiremans, 1997; Valdés, 1997).

Pero vale la pena someter este debate a una prueba empírica mediante información recogida en estudios de caso realizados al interior de las empresas. Esto es, con el objetivo de verificar si existen tales límites a la flexibilidad en la gestión y mostrar los mecanismos concretos de relación entre los actores laborales. En esta sección veremos cómo se dan las relaciones laborales en las empresas que han suscrito algún tipo de instrumento de negociación. En la sección siguiente se abordará cuáles han sido las consecuencias laborales de la flexibilidad.

1. Formas de negociación reglada *versus* negociación flexible

El artículo 19, número 16, de la Constitución Política reconoce el derecho de los trabajadores a la negociación colectiva de las condiciones de trabajo y de empleo con su empleador. A su vez, el Código del Trabajo establece las condiciones de ejercicio de dicho derecho definiendo la titularidad, representación, modalidades y niveles de dicha facultad. Se reconoce como sujeto colectivo habilitado para la negociación a los trabajadores organizados sindicalmente o bien agrupados como coalición, a los que se designa como "grupos negociadores". Esto quiere decir que, en el derecho chileno, no existe monopolio sindical (Tapia, 1998).

Por modalidades se entiende el procedimiento que se adopta al ejercerse el derecho de negociación. Existen dos alternativas para ello: negociar mediante contrato colectivo (vía negociación reglada) o recurrir al convenio (a través de la negociación autorregulada). Esta última no tiene sustento constitucional sino simplemente legal y en ella son los propios sujetos habilitados quienes fijan las reglas de aplicación del proceso (Tapia, 1998). Como consecuencia de ello, es posible que exista una pluralidad de instrumentos colectivos en una empresa; la única limitación es que un mismo trabajador no puede estar afecto a más de un instrumento.

Nos interesa aquí analizar la flexibilidad/rigidez de ambos instrumentos, las estrategias de los actores que los suscriben y sus consecuencias para el sistema de relaciones laborales.

Un análisis jurídico de los derechos y deberes de las partes en ambos escenarios demuestra que existe una fuerte asimetría entre las dos fórmulas. Lo que más llama la atención son las diferencias previstas en la legislación, tanto desde el punto de vista del procedimiento, como de las garantías, tutelas y protecciones para las partes que negocian. Todo ocurre como si el legislador hubiera definido un procedimiento rígido -el contrato- y, al mismo, tiempo una puerta de escape -el convenio- que anula todas las restricciones que salvaguardan el proceso de negociación colectiva definido en el mismo cuerpo legal.

Según Tapia (1998, p.93), las diferencias entre uno u otro instrumento son:

- a) su forma de generación: el contrato es regulado por ley mientras el convenio es definido por las partes;
- b) su carácter obligatorio o voluntario: el convenio es voluntario en su origen y término mientras que el contrato es obligatorio para el empleador si los trabajadores presentan un proyecto;
- c) la fuerza de las partes: la huelga y el cierre de la empresa sólo son admisibles en el procedimiento regulado; y
- d) las materias objeto de negociación, que no tienen limitación alguna en el proceso autorregulado.

De lo anterior se puede concluir que la negociación de un convenio colectivo se presenta como más accesible para la empresa y para los grupos de trabajadores; se trata de un procedimiento simple, informal y flexible, en el que las partes se entienden directamente y llegan al acuerdo que mejor les convenga sin sujetarse a las actuaciones y plazos legales propios del procedimiento reglado de negociación. Desde el punto de vista de los derechos colectivos, algunas de las consecuencias que tiene la aparente flexibilidad del convenio son: la pérdida del fuero laboral de los trabajadores que participan en los grupos negociadores, el hecho de que la empresa no tenga obligación de negociar, el que los trabajadores no gocen del derecho a huelga (si rechazan la propuesta patronal el procedimiento de negociación termina) y, por último, el que se inhiba la negociación colectiva a futuro (no se podrá firmar contrato mientras esté vigente).

Una forma de interpretar la extrema flexibilidad del convenio es que, en propiedad, no constituye un proceso de negociación colectiva, ya que no es necesario que las partes se constituyan en cuanto tales.

Además, no se confrontan propuestas alternativas y no existe la posibilidad de que se busquen en conjunto soluciones frente a desacuerdos. Se deduce, pues, que el convenio puede representar una situación desventajosa para los derechos colectivos de los trabajadores. Se piensa que, al no regir las normas legales sobre negociación colectiva, tampoco tienen vigencia los derechos de los trabajadores durante la negociación, que son aquellos que tienen por objeto garantizar el acceso del colectivo laboral a la negociación sin que se requiera el visto bueno de la empresa. La tutela legal, entonces, queda sin efecto y el procedimiento se transforma de tal manera que se podría llegar a perder el carácter propiamente colectivo de la negociación.

Esta situación ha sido interpretada por algunos juristas y por la Dirección del Trabajo como "convenios colectivos impropios". Según Tapia, "es necesario, para que se esté en presencia de un convenio colectivo, que éste emane de un mecanismo de relación entre los sujetos colectivos, que previamente han acordado iniciarlo y concluirlo con el fin de establecer condiciones comunes de empleo... La coalición es un agrupamiento de trabajadores desprovisto de personería jurídica, que se unen temporalmente con un objetivo que expresa el interés colectivo que los mueve. No se trata de una pluralidad de personas sin organización ni representación... De este modo, si no hay negociación concordada, representación a través de un sujeto habilitado e interés colectivo expresado, no se trata de un convenio colectivo de trabajo" (Tapia, 1998, p. 94).

En la práctica, los convenios se firman sin respetar el carácter colectivo de la negociación y de la representación de intereses. En algunos casos, la Dirección del Trabajo los ha declarado "impropios", frente a lo cual la parte empleadora ha apelado a la Justicia. La doctrina mayoritaria de la Corte Suprema ha sido que la Inspección del Trabajo no tiene las atribuciones para hacerlo (Tapia, op. cit., p.97). Algunos juristas opinan que, con ello, se está desconociendo la dimensión colectiva que se superpone al interés individual y que define procedimientos de intermediación de intereses.

2. Estrategias de los actores: evitar la huelga

En materia de prácticas es necesario vincular las relaciones laborales a las estrategias de gestión. En un contexto de alta competencia se entiende que el interés de los empresarios sea tener una mano de obra que no altere las condiciones de rentabilidad. Y de ahí que opten por formas de negociación que permitan reajustar y renegociar los salarios, beneficios y condiciones laborales de acuerdo a la situación de mercado existente. Se puede decir que la gestión gana con la flexibilidad. Al con-

trario, los trabajadores pierden con ella si carecen de la suficiente fuerza y capacidad para negociar su parte. Es lo que se puede apreciar cuando se examinan los procesos de negociación.

Para tener una idea de la incidencia que tienen las tentativas empresariales de flexibilizar la negociación un buen indicador es el número de empresas que opta por la negociación autorregulada. La Dirección del Trabajo -al contar con la base de datos de la DIRICA- dispone de valiosa información acerca de la vigencia de los instrumentos colectivos en 7.368 empresas (1996)¹⁷. Un breve análisis de la situación de éstas por tipo de instrumento en vigor arroja lo siguiente:

- un 49% de las empresas había dejado de negociar, registran contratos colectivos vencidos o no registran instrumento alguno de negociación;
- un 27% de las empresas tenía contratos colectivos vigentes;
- un 17% de las empresas tenía convenios colectivos vigentes, y
- un 7% de las empresas registró su primera negociación reglada.

Se destaca la significativa cantidad de empresas que han dejado de negociar (49%). Es posible atribuir esta cifra al elevado número de sindicatos en receso, que -recordemos- es también una cifra cercana al 50% de aquellos que están vigentes. Al analizar cómo se comportan las empresas respecto a las situaciones presentadas, hemos observado que la presencia sindical describe significativamente su condición. La información demuestra que, para los distintos casos, las empresas que mantienen contratos vigentes tienen una alta presencia sindical. En aquellas empresas en que sólo se utilizan convenios hay una clara predominancia de la no sindicalización (82%). Estos datos son consistentes con los datos generales, que indican una tendencia natural de los sindicatos a la firma de contratos, y de los grupos negociadores a la rúbrica de convenios.

Sobre la base de esta información se realizó un estudio con el objetivo de identificar las razones del abandono del contrato colectivo¹⁸. De particular interés fueron los casos de aquellas empresas que, habiendo tenido la experiencia del contrato colectivo, dejaron de negociar o bien sustituyeron el contrato por un convenio. También interesaba conocer las estrategias empresariales y sindicales al respecto. Sobre la base del análisis jurídico expuesto, se postuló que la fuerza sindical impedi-

¹⁷ Empresas en que hubo procesos negociadores registrados en las oficinas de la Dirección del Trabajo.

¹⁸ Los antecedentes que aquí se presentan corresponden al estudio realizado por Asesorías Estratégicas Ltda.(1998).

ría la firma de convenios y que, en caso de haberlos, los beneficios para los trabajadores serían menores que en el caso de la firma de contratos.

Desde el punto de vista de los empleadores -representados por los gerentes de recursos humanos de las empresas estudiadas-, el marco legal que rige el procedimiento de negociación colectiva es disuasivo por su alta complejidad. Detrás de dicha expresión hay razones tanto ideológicas como económicas. Los ejecutivos a cargo de la administración buscan disminuir los costos de la negociación y controlar el conflicto laboral, por lo que recurren de preferencia al convenio colectivo. Sin embargo, la aparente dificultad del procedimiento reglado no es tal, ya que puede ser superada en el caso de existir sindicatos fuertes y bien organizados. En todo caso, los empleadores evitan los contratos y favorecen los convenios como forma de evitar la huelga.

La suscripción de convenios colectivos de larga duración en los que se otorgan buenas prestaciones es una forma utilizada a menudo por los empleadores para evitar la firma de contratos. Otro recurso es anticipar la negociación de manera que el convenio esté listo antes de las fechas de negociación del contrato colectivo. También es corriente que se utilicen maneras indirectas para desperfilar al sindicato mediante mecanismos diversos de bienestar social: lo que se impulsa es la entrega directa de prestaciones que son valoradas por los trabajadores y que cuentan con el auspicio, apoyo y gestión de la empresa (en algunos casos).

Una situación extrema es la de los contratos individuales de adhesión múltiple, práctica que tiende a generalizarse por su fácil aplicación. La dirección de la empresa convoca a un grupo de trabajadores para ofrecerles un contrato común. Eventualmente, con o sin consulta, es la dirección de la empresa la que termina por fijar el contrato definitivo, solicitando la adhesión de los trabajadores uno a uno. Aquí se puede apreciar que, al no estar reglado el procedimiento de firma de convenios (existencia de proyecto, respuestas obligatorias, interlocutores válidos, plazos, etc.), la situación se presta para abusos.

También se observan casos en que se combinan las amenazas y los beneficios. Frente a la iniciativa de algún representante de los trabajadores en el sentido de llevar adelante un contrato colectivo, algunos empleadores amenazan a los sindicatos o grupos negociadores con la pérdida de todos los beneficios que la empresa entrega por iniciativa propia a los trabajadores, al margen del convenio. En algunos casos, estos beneficios son tan importantes que los dirigentes desisten o los propios trabajadores los destituyen ante el temor de perder lo que la empresa les da regularmente y con absoluta sistematicidad desde hace años.

Por su parte, los sindicatos ya no pueden recurrir a la negociación reglada como medio para lograr mayores beneficios. En primer lugar, porque existe una declarada reticencia de parte de los empleadores. En segundo lugar, porque los empresarios prefieren entregar beneficios extra y fomentar servicios de bienestar para evitar la presión sindical. En tercer lugar, porque no siempre tienen claridad sobre la pérdida de derechos colectivos que implica, a largo plazo, la firma de convenios.

Contrariamente a lo que podría suponerse, la presencia de sindicatos en la empresa ya no es, *per se*, garantía de mayores beneficios, pero sí de buenas negociaciones. Más importante son la representatividad de los sindicatos, su legitimidad ante la empresa y su capacidad de negociar, variables que inciden directamente en los resultados de la negociación. Los trabajadores que disponen de sindicatos bien organizados logran una mayor participación en los ingresos de la empresa y, sobre todo, mejor interlocución con la dirección de la empresa. A la inversa, en las empresas sin una cultura de negociación, donde un dirigente sindical logró en alguna coyuntura particular la firma de un contrato, la situación se revierte con facilidad y el contrato queda como iniciativa aislada.

La forma en que se crean los grupos negociadores previo a la firma de convenios es de carácter informal. En general, se trata de una iniciativa del mismo empleador, el cual propone a grupos de trabajadores definidos en forma arbitraria el otorgamiento de ciertos beneficios. De entrada esto introduce diferencias en el colectivo de trabajo, las que pueden corresponder a diferenciaciones profesionales (distinciones de oficio, de calificación) o a divisiones por el empleador (trabajadores recién contratados). En este contexto, hay que entender que los intentos empresariales por fomentar vías alternativas de negociación pueden haber sido eficaces para ganar flexibilidad administrativa, pero no han dado lugar al surgimiento de nuevas formas asociativas propias de los trabajadores. Con todo, en el mediano plazo las estrategias empresariales tienen como principal resultado el hecho de segmentar a la mano de obra.

Nuevamente, lo que ocurra aquí depende del grado de desarrollo orgánico de las relaciones laborales en la empresa. Una estrategia gerencial tendiente a modernizar la gestión puede encontrar un terreno fértil si hay un conjunto de sindicatos con capacidad de negociación. En esta circunstancia, el paso a convenio colectivo se hace "con" los trabajadores. Estos últimos tendrán la calidad de los beneficios obtenidos. En cambio, en empresas en que no hay sindicatos, ya sea que los sindicatos se han deslegitimado o perdido fuerza, la segmentación de grupos negociadores puede ser fatal y llevar a la pérdida de los beneficios logrados en negociaciones pasadas vía contrato. Sólo en estos casos la negociación reglada aparece en su dimensión de protección de los trabajadores

y dirigentes, mediante los mecanismos descritos a continuación: iniciativa del sindicato, obligación de respuesta del empleador, mesa de negociaciones, interlocutores válidos y huelga legal.

Por último, cabe preguntarse si la segmentación inducida con la firma de convenios colectivos es un proceso que pueda detenerse. La información de que disponemos indica más bien lo contrario. Los sistemas de producción, las redes de comercialización y la nueva economía de servicios están apuntando cada vez más a una desconcentración de la actividad, una multiplicidad de empleadores y una gestión cada vez más individualizada del personal. Para regular las condiciones de trabajo de los innumerables grupos de trabajadores que laboran en estas condiciones los convenios colectivos constituyen una solución práctica y poco costosa para el empleador.

Sin embargo, considerando los beneficios materiales e intangibles, la firma de convenios no es una buena opción. Ellos conducen progresivamente a una atomización de las organizaciones laborales, a una asimetría en la capacidad de negociación frente al interlocutor patronal y, por lo tanto, a una dependencia del respeto que el propio empleador tenga de los derechos colectivos de los trabajadores. Esta reciente estrategia empresarial coloca a los sindicatos en competencia con grupos negociadores que el empleador puede promover a su conveniencia.

Con el argumento de evitar la huelga, lo que se está promoviendo es una individualización creciente de la negociación y una privatización de la misma, ya que ésta se sustrae a toda regulación abierta, conocida y pública. Si bien los trabajadores miran con buenos ojos las soluciones que las empresas diseñan en materia de bienestar del personal, los grupos negociadores no constituyen formas de representación propias de los trabajadores. De esta manera, las empresas chilenas transitan por una etapa de transición en la cual los sindicatos pierden la iniciativa y los empresarios recurren a fórmulas diversas para mantener una cierta estabilidad en los costos sin conflictos laborales, una de las cuales es la firma de convenios colectivos.

V. FLEXIBILIDAD SIN MARCO REGULATORIO

Sería erróneo presentar la situación laboral como dependiendo exclusivamente de una legislación social que no es reconocida como adecuada por ninguna de las partes involucradas. El actual sistema de relaciones laborales es, también, el resultado de un despliegue inédito de estrategias de flexibilización empresarial que incluyen nuevas formas

de organizar la producción y nuevos modos de relacionarse con el mercado del trabajo. Las empresas están recurriendo a una amplia gama de procesos de reestructuración tales como la descentralización de la producción, la externalización de tareas y la subcontratación. Asimismo, se producen cambios en las estructuras de las empresas: el capital se divide, las empresas se fusionan, surgen nuevos establecimientos, filiales y sociedades de inversiones. Se trata de procesos autorizados, totalmente legítimos desde el punto de vista del derecho civil, comercial y tributario. Ocurre, sin embargo, que la legislación laboral no ha previsto el sinnúmero de situaciones que se generan con estos movimientos y que dejan en la desprotección a los trabajadores.

1. Precarización del empleo

En los países industrializados que conocieron fuertes regulaciones del empleo se han relajado o modificado las diversas normas y directivas que rigen la contratación, despido, y uso de la mano de obra. En ellos una fórmula ha sido el otorgar mayor discrecionalidad a los empleadores (Locke, 1998). En el caso de Chile no se puede hablar de flexibilización de la normativa laboral sino, más bien, de una abierta desregulación. Las actuales normas laborales chilenas han sufrido modificaciones importantes para permitir su adaptación a la nueva economía de mercado y para facilitar que el costo de mano de obra sea una ventaja comparativa en la competencia económica entre los países. Ello permite a nuestro país competir con sus productos en el mercado internacional e incentivar a los inversionistas extranjeros a instalarse en Chile. Esto se hizo en detrimento de la parte laboral.

En efecto, entre los años 30 y 70, la legislación laboral tuvo un creciente carácter tutelar, protector del trabajador y regulador de las relaciones laborales. El Plan Laboral de 1979 inicia una nueva tradición al cancelar el rol tutelar y ampliar la flexibilidad de la relación individual de trabajo. Al mismo tiempo, se rigidizan las normas sobre relaciones colectivas. Las modificaciones a la normativa laboral no mantienen con claridad el objetivo fundamental del Derecho del Trabajo que es la protección a la parte económicamente más débil de la relación laboral. En este sentido, no se puede hablar de la existencia de un derecho social propiamente tal. Con ello se inaugura una subordinación del marco normativo a las necesidades de la empresa, lo que introduce un sesgo economicista en un dispositivo legal que, originalmente, tenía una orientación más social.

La legislación establece una flexibilidad de entrada, ya que permite todo tipo de contratos de trabajo: temporal, a plazo fijo, a corto

plazo, jornadas parciales y contratos especiales (como de aprendices y de reemplazantes). Por este hecho no ha sido necesaria una regulación especial orientada a fomentar y promover ciertas formas de contratación en el caso de crisis del empleo, como sí lo ha sido en otros países (Urmeneta, 1999). La inexistencia de barreras a la contratación y al despido incide en menores costos laborales para el empleador por el hecho de recurrir a formas de empleo precarias tales como el contrato temporal, trabajadores sin contrato o trabajadores subcontratados. Según un estudio realizado por la OIT, el costo laboral es decreciente en relación a si el trabajador es contratado por tiempo indeterminado, por un período determinado o sin contrato de trabajo (Tokman y Martínez, 1999). Ello se debe -de acuerdo con el mismo estudio- a la pérdida de protección, lo que se traduce en menores contribuciones del empleador y en la reducción de los niveles de salarios¹⁹.

La precarización del empleo se ha acentuado en los últimos años. Según el estudio citado, la proporción de asalariados sin contrato aumentó en 1,5 puntos entre 1994 y 1996. Los trabajadores que carecen de contrato constituyen el 51% de los puestos generados en la industria, la construcción y los servicios. Por su parte, la proporción de trabajadores con contrato a plazo fijo aumentó de un 11,3% del total de asalariados en 1994 a un 17,4% en 1996 (en las mismas ramas de actividad). Por último, la subcontratación es un fenómeno masivo. En una encuesta realizada por la Dirección del Trabajo a 300 empresas de la Región Metropolitana se comprobó que en el año 1996 el 41% de ellas subcontrataban servicios de terceros.

Estos procesos, por su carácter generalizado, configuran una nueva realidad del trabajo. "El empleo de por vida para un solo empleador, en un solo lugar de trabajo, con jornadas de trabajo rutinarias, períodos de actividad y de descanso preestablecidos de antemano, con seguridades e incertidumbres es, actualmente, una condición que se está haciendo cada vez más escasa y desconocida para más personas en el país. En efecto, el vínculo con el empleo tiende a ser inestable en el tiempo, el nivel de rotación laboral alto y, en general, el conjunto de condiciones sociales de trabajo... se transforman en elementos cambiantes dentro del ciclo laboral de los individuos" (Echeverría et alia, 1998, p. 11).

Las llamadas "formas atípicas de empleo" escapan a la regulación laboral y crean nuevos problemas sociales en la medida en que no se les

¹⁹ Los salarios inferiores pueden atribuirse a características personales de los empleados, al hecho que son contratados por microempresas o bien a que tienen menor capacidad de negociación (Tokman y Martínez, op. cit).

aplican las mismas condiciones que al empleo tradicional (en materia de seguridad social, indemnizaciones por despido, jornadas de trabajo, vacaciones y beneficios sociales en general). Las modalidades que han sido mejor estudiadas en nuestro país son la subcontratación, el trabajo a domicilio y el suministro de personas por empresas de trabajo temporal.

La subcontratación aumenta progresivamente dada sus ventajas con respecto a los trabajadores permanentes. "La empresa que presta el servicio se hace cargo de la búsqueda, de la selección, de la capacitación, del pago de cotizaciones previsionales y de salud, del pago de los sueldos, de las indemnizaciones, etc." (Urmeneta, 1999). Es una modalidad que asegura una máxima flexibilidad: se ocupa a los trabajadores sólo cuando se necesita, se puede prescindir de ellos sin costo adicional, no se negocia colectivamente y no se precisa de aumentar la planta. Para la parte laboral, la contrapartida de esto es que los trabajadores no pueden formar sindicato, disminuye el nivel de sindicalización y se debilita la capacidad de presión colectiva.

Una forma particular de subcontratación es el suministro de trabajo, relación triangular en la que interviene un trabajador, un usuario y un suministrador. Esta forma de empleo se define como "una relación de trabajo en que interviene un intermediario que opera como un punto de encuentro entre demanda y oferta de mano de obra en el momento oportuno en que el usuario lo necesita" (Echeverría et alia, 1998, p. 28). En esta situación se rompe el vínculo básico del trabajo dependiente entre empleador y empleado, y se configura, según la legislación chilena, una relación laboral encubierta. El estudio comprueba que las empresas chilenas prefieren recurrir al suministro de mano de obra más que a personal contratado en forma temporal. En cuanto a las condiciones de trabajo del personal suministrado, podemos decir que son inferiores a las de los trabajadores permanentes empleados por la empresa. Ello, tanto en materia de salarios como de beneficios sociales. Los regímenes de pago incluyen preferentemente sistemas de remuneraciones variables que estimulan una mayor productividad de los trabajadores. Por último, la externalización de las contrataciones fragmenta la masa laboral e incide en un debilitamiento de los sindicatos.

2. Reestructuración de las empresas

Otro movimiento que está transformando la realidad laboral son los cambios en la estructura de las empresas: unidades productivas que se fusionan, empresas que se descentralizan, filiales que operan bajo un mismo techo y grupos de empresas con dirección centralizada. Las reestructuraciones alteran en forma significativa las condiciones de empleo:

trabajadores ejerciendo una función en una misma empresa y dependiendo de sociedades diferentes, empleados trasladados a filiales, despidos posteriores a fusiones, entre otras consecuencias. Esto genera algunas dificultades a la hora de determinar quién es el sujeto que debe hacer frente a las responsabilidades derivadas de la condición de empresario. Los trabajadores y sus organizaciones se enfrentan a una compleja red de situaciones jurídicas que la misma autoridad administrativa, la Inspección del Trabajo, no puede alcanzar.

Las razones que motivan estos movimientos son tanto de carácter comercial como financiero y tributario. Los cambios en la estructura de las empresas se ajustan a cuerpos legales que no consideran la realidad laboral. A pesar del protagonismo que tiene la empresa privada en nuestro sistema económico no existe una definición ni un tratamiento homogéneo en la jurisprudencia respecto del concepto de empresa. Se opera con dos enfoques diferentes: el concepto patrimonial, que asocia la empresa a la persona del propietario de los bienes, y el concepto institucional, que ve en la empresa una unidad económica y social. El enfoque jurídico predominante es el primero, de corte civilista. Más aún, las legislaciones tributaria y comercial favorecen un concepto formalista de la empresa que no considera su realidad social y que hace posible todo tipo de operaciones de concentración, descentralización, división y fusión. La falta de un tratamiento explícito de los derechos laborales en caso de reestructuración puede ser aprovechada por la parte empleadora, que cuenta con los medios para contratar la asesoría jurídica adecuada.

La Dirección del Trabajo, que determina el sentido y alcance de las normas laborales y de seguridad social, ha ido plasmando una jurisprudencia que tiende a establecer una mayor claridad en la interpretación de las normas legales sobre esta materia, salvaguardando el sentido protector de dichas normas. Las soluciones jurisprudenciales se basan fundamentalmente en la aplicación del principio de continuidad en la empresa estipulado en el inciso segundo del artículo 4° del Código del Trabajo: "Las modificaciones totales o parciales relativas al dominio, posesión o mera tenencia de la empresa no alterarán los derechos y obligaciones de los trabajadores emanados de sus contratos individuales o de los instrumentos colectivos de trabajo, que mantendrán su vigencia y continuidad con el o los nuevos empleadores".

Con todo, el empresario puede cambiar la estructura y organización de su empresa sin que medie regulación alguna en términos de su impacto en la parte laboral. Las fusiones de empresas y la creación de filiales se realizan día a día sin que exista consulta ni participación del personal. La Dirección del Trabajo interviene sólo en caso de litigio o de controles de rutina, ocasiones en que se constata una complejidad cre-

ciente entre razones sociales y sociedades jurídicamente diferentes que operan en un mismo establecimiento.

En un estudio reciente acerca del impacto de las reestructuraciones sobre los derechos colectivos se estableció que, en el caso de las grandes empresas, las decisiones son abiertas y conocidas por los trabajadores (Montero, Flores, 1999). En cambio, en las PYME muchas de estas operaciones son opacas y sólo pueden ser constatadas por la Inspección del Trabajo en fiscalizaciones de rutina. En cuanto al impacto en los derechos colectivos, dichos procesos tienen por efecto un aumento del número de sindicatos de menor tamaño, una tendencia mayor a suscribir convenios y la mantención de los beneficios sociales. Sin perjuicio de lo anterior, se pudo comprobar que la filialización y las fusiones han incidido en un debilitamiento de la capacidad colectiva de los trabajadores por la vía de una atomización de las organizaciones sindicales, al tiempo que se concentra y centraliza el poder de decisión del empleador.

El principal impacto de las reestructuraciones se da en el empleo y en el deterioro del clima laboral de las empresas, por las segmentaciones que se introducen entre trabajadores. En la filialización se divide al colectivo de trabajo. En las fusiones lo difícil es construir una nueva cultura laboral cuando se ha pasado por una fase de despidos y de homologación de contratos colectivos. En una coyuntura económica de crisis corresponde realizar un análisis de la incidencia de las decisiones de fusión/filialización en el empleo, sobre todo cuando existen altas tasas de desocupación.

VI. CUESTIONES ABIERTAS ACERCA DE LA ARTICULACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

1. Un sistema bloqueado

De los antecedentes históricos y estadísticos examinados se deduce que los grandes cambios que ha experimentado la relación público-privada han tenido un fuerte impacto en las relaciones laborales. Mientras el papel de los empresarios pasó a estar al centro del nuevo orden económico, el actor laboral ha sufrido el desmantelamiento de las bases de su identidad social. La tendencia es clara: el actor laboral y los temas del trabajo han perdido centralidad y nada indica que se podrán alcanzar los niveles de organización sindical que se conocieron en el modelo del Estado de Compromiso. Por el contrario, los nuevos empleos, al surgir en sectores de servicios, en pequeñas unidades productivas y en lugares de trabajo dispersos, generan situaciones poco favorables a las for-

mas de acción colectiva. Entretanto, se multiplican las modalidades atípicas de empleo que escapan a toda regulación y agravan las condiciones sociales de un sector cada vez más numeroso de asalariados.

Hemos trazado nuevamente la evolución histórica de la intervención de actores públicos y privados en materia laboral. La articulación de las relaciones laborales hecha por el Estado llegó a su fin con el modelo de economía mixta en los años 70. La descentralización hacia el mercado, si bien no fue total, no fortaleció las relaciones contractuales de los actores a nivel micro. Los intentos por encontrar un espacio intermedio de diálogo y de acción consensuada no rindieron los frutos esperados debido principalmente a la debilidad de los actores en un contexto post autoritario.

El sistema de relaciones laborales chileno carece de actores. Los empresarios se niegan a entrar en el juego de redefinirlo. Las organizaciones sindicales han mantenido una actitud contestataria y no han sabido reconvertirse hacia otras formas de representación de intereses. Un hecho aparentemente irreversible es la decisión estatal de retirarse de toda intervención directa y asumir más bien el rol de abrir espacios de concertación entre los actores laborales. Sin embargo, este desplazamiento hacia la creación de niveles intermedios de acuerdo y negociación no ha conseguido los resultados esperados.

No se puede negar méritos a un actor sindical que ha sobrevivido a un largo período de neoliberalismo, máxime cuando este paradigma veía en su accionar un obstáculo al libre funcionamiento de los mercados. De hecho, el sindicalismo logra recuperar liderazgo nacional y poder negociador en los años posteriores al retorno a la democracia. Pero, confrontado al desistimiento del Estado de regular directamente y a la falta de espacios de intermediación de intereses, no ha sabido crear nuevas formas de acción. El sistema político, si bien está alejado de las relaciones laborales, constituye el único espacio de innovación en la medida en que ha tenido el protagonismo de los cambios introducidos en la legislación contribuyendo a mejorar, aunque no en forma sustantiva, los marcos generales en que se desarrolla lo laboral. Por lo anterior, podría decirse que el sistema de relaciones laborales ha estado en cierta medida estancado entre un movimiento sindical que se encuentra en crisis y un empresariado que bloquea toda innovación.

Con todo, se perfilan claras tendencias en la evolución del sistema de relaciones laborales chileno, algunas de las cuales coinciden con las tendencias internacionales:

- la privatización creciente de los arreglos institucionales que las regulan,

- la individualización de las condiciones de negociación, y
- el debilitamiento de las organizaciones sindicales.

Tendencias similares son las detectadas por la OIT en el mundo: "Se observa hoy una tendencia clara a una mayor autonomía de las empresas y a una individualización de las relaciones de trabajo que va unida al planteamiento de ciertas dudas a propósito de la capacidad de acción de las organizaciones profesionales. Mengua el índice de sindicación, las asociaciones profesionales tropiezan con dificultades y se pone en tela de juicio la utilidad de la negociación colectiva. En tales condiciones, las relaciones de trabajo no consiguen desempeñar tan bien como en el pasado las funciones tradicionales: se agrava la desigualdad en materia de ingresos, y el desempleo y el subempleo engendran exclusión social. En suma, un número creciente de individuos se encuentran solos y sin ninguna influencia frente al mercado, tanto en los países en desarrollo como en los subdesarrollados" (OIT, 1998).

Estas tendencias reflejan el impacto de los cambios en el modelo de desarrollo. El sistema de relaciones laborales reposa aún en un arreglo institucional que correspondió a las necesidades de otra época: los años de la industrialización de masas. Los actores sociales que le dieron forma -el Estado, los empresarios y los trabajadores- ya no son los mismos. La nueva economía se caracteriza por la movilidad del capital, la inestabilidad del empleo, formas flexibles de contratación, trayectorias laborales múltiples, estructuras empresariales en permanente reestructuración, lo que ha terminado por transformar la noción misma de trabajo y empresa (Montero et alia, 1999).

Se trata de procesos recientes, por lo que todavía no existe claridad acerca de las cuestiones de fondo que están en juego. Sabemos que el accionar de los actores sociales tradicionales es insuficiente y que el marco jurídico-normativo es inadecuado. Plantearse la pregunta de las articulaciones entre sector público y privado, a objeto de dar cuenta de las transformaciones descritas, es un tema que no puede ser resuelto de manera abstracta en una suerte de vacío social. Hemos insistido en que las relaciones laborales se construyen en forma colectiva, y, si existen déficits, éstos se deben a la incapacidad de los actores colectivos, lo que se manifiesta en proyectos de ley abortados y en normas que no se respetan.

El marco legal de la negociación colectiva no cumple el objetivo básico de la legislación laboral, cual es el de establecer reglas claras y sencillas que las partes aprueban y respetan y que aseguran los derechos colectivos básicos. La coexistencia de un marco rígido (la negociación reglada) junto a un procedimiento de amplia flexibilidad (la negociación

no reglada) deja la puerta abierta para que la situación se defina en las empresas en función de la mayor o menor capacidad de negociación de las partes.

La relación entre los actores públicos y privados ha sido más de carácter protocolar que sustantivo. El sector empresarial ha sido claro en su postura: mantener un derecho a veto mientras se pueda, de manera de preservar el *status quo*. Sin embargo, el tiempo corre en contra de los empresarios. Llegará el momento en que, a fuerza de contener los deseos de cambio, las presiones sociales serán efectivamente disruptivas para la economía (a menos que se postule que la crisis terminará por diezmar el ya disminuido poder sindical).

El país requiere con urgencia un sistema de relaciones laborales acorde con su nivel de desarrollo. La ausencia de una estrategia de poder capaz de desarmar el atavismo de ideologías pasadas, tanto empresariales como sindicales, ha significado que se perdieron buenas oportunidades de innovación, mientras el país crecía y existían bajas tasas de desempleo. En todo caso, es claro que el tema no forma parte de los problemas prioritarios en una agenda electoral. Por eso, se requerirá de una gran lucidez para volver a colocarlo entre las preocupaciones del sistema político.

2. Sistemas alternativos

En el contexto de las tendencias descritas, está claro que es urgente un acuerdo social que reformule, en forma consensuada, las formas en que han de redefinirse las fronteras entre lo público y lo privado en materia de derechos laborales. Al respecto existen algunas modalidades alternativas de regulación: la regulación legislativa, la autorregulación o regulación contractual y la certificación.

a) Regulación jurídica

En Chile le ha correspondido a la legislación del trabajo definir el marco regulatorio de cómo deben ser las relaciones laborales en la empresa para que se respeten los derechos individuales y colectivos de los trabajadores. Este rol fue alterado por un período de desregulación que modificó los aspectos imperativos de la ley, que -se pensaba- restringían el accionar empresarial. La Concertación inició en su primer gobierno una serie de modificaciones, reestableciendo ciertas condiciones mínimas que restituían una mayor equidad en la relación laboral. Sus resultados ya los hemos elucidado.

El análisis muestra que la excesiva regulación no es eficiente, sobre todo cuando la misma legislación autoriza una amplia flexibilidad tanto en materia de contrato individual como de mecanismos de negociación colectiva. No estamos diciendo que no deba existir regulación ni legislación laboral. Del estudio realizado se desprende la necesidad de asumir el problema de una legislación inadecuada y resolver cómo el Estado puede establecer un "rayado de cancha" suficientemente justo y realista para que sea reconocido y respetado por las partes.

Esta alternativa no parece viable mientras se busque el acuerdo entre actores que se relacionan entre sí sobre la base de la existencia de intereses irreconciliables. Frente al fracaso de las reformas laborales todos los actores involucrados -Gobierno, empresarios y CUT- actúan como si dichos intereses tuvieran una presencia objetiva, una existencia independiente de los agentes sociales concretos que los encarnan. Mientras se ignore que los intereses son definidos socialmente no se abrirá la agenda social a explorar las formas alternativas que pueden adquirir las relaciones entre trabajadores y empresarios²⁰.

Dichas alternativas pasan por reconocer, entre otros factores, los siguientes: que la función de empresarios y trabajadores es indispensable para que exista una empresa, que ambas partes incurren en un riesgo, que el acto mismo del trabajo es una declaración de confianza, que la cooperación es una relación virtuosa para enfrentar la inestabilidad generada por la globalización.

b) Regulación contractual

Bajo esta expresión entendemos un sistema de relaciones laborales que se autorregula. Esta es una tendencia que se propicia en algunos países europeos y que consiste en dejar a las partes que fijen las normas que regularán sus relaciones laborales dentro de los límites definidos por una legislación mínima. El Estado se limita a asegurar una ley-marco que fija el "rayado de la cancha", es decir, los límites que no debieran sobrepasarse. Un proceso de este tipo iría en el sentido de una mayor autonomización de la sociedad civil, entendida como el proceso de adquisición de niveles más elevados de independencia y capacidad de decisión autónoma (Godoy, 1992).

La experiencia internacional indica que no hay que caer en el error de pensar que se suprimirán las reglas. Estas pueden ser de origen legal o convencional. La ventaja de las últimas es que habrán sido libremente

²⁰ Tal como plantea Albuquerque (1999).

negociadas y psicológicamente aceptadas por las partes. Pero no hay que engañarse, pues la regulación social autónoma no tiene por sí misma más incidencia en el nivel de protección social que la regulación estatal. Según Rosanvallon (1987), en tiempos de crecimiento es indiferente recurrir a una u otra; en cambio, en períodos de crisis vuelve a adquirir importancia el rol del Estado, debido a que hay que definir la cuestión de la relación entre trabajo y no-trabajo (desocupación).

c) Certificación de calidad

Teniendo en cuenta las características de la nueva economía y la inestabilidad de los arreglos institucionales hay quienes plantean que debiera dejarse que operen las reglas de mercado. Ello implica jugarse por la privatización total de las relaciones laborales siempre y cuando exista un sistema consensuado acerca del control, por agentes privados, de su calidad. Tomando como modelo el sistema de certificación de calidad del sector productivo (ISO 9000) y los sistemas de certificación de competencias, se podría instaurar un sistema de acreditación y certificación de la calidad de las relaciones laborales. Operado por una entidad ajena a los actores y a la cual las partes le acuerdan plena legitimidad, el sistema descansaría en la definición de mínimos aceptables y máximos aconsejables.

d) Derechos humanos del trabajo

Otros autores van más lejos y se preguntan si no ha llegado el momento de jugarse por derechos laborales básicos del ciudadano. Rosanvallon sugiere la posibilidad de concebir de manera diferente las situaciones de trabajo, enfocando al individuo como tal (dado que ya no se puede sostener con total seguridad que la mejor protección de los asalariados pasa por el aumento de los derechos colectivos). "Si la empresa ya no es el lugar de confrontación de actores, atravesada en forma permanente por un conflicto irreductible de clases, sino una institución como cualquier otra de la vida social... habría que considerar que el desarrollo del derecho laboral como un derecho social fue históricamente necesario y correspondió a una fase del progreso democrático, y habría que preguntarse si no ha llegado la hora de "civilizar" el derecho del trabajo" (Rosanvallon, 1987, p. 146). En esta línea sugiere más derechos para el individuo, más formas de mediación y arbitraje, y menos actores colectivos, escenario que dejaría a los sindicatos frente al desafío de repensar su función social: agentes de promoción social capaces de hacer circular la información y de participar como mediadores en la gestión de las crisis.

3. El necesario retorno a los espacios públicos

Las alternativas propuestas siguen sin resolver el dilema de cómo enfrentar en forma flexible y con la mayor autonomía de los actores la regulación de derechos que trascienden la esfera individual. Hemos visto que la regla es sólo un marco para la acción que guía los comportamientos, pero siempre está sometida a interpretación y genera, por lo tanto, dinámicas colectivas. Un sistema distribuido de autorregulación supone que existan los espacios y la voluntad para que ocurra. Volvemos aquí al tema de si dicha regulación puede quedar en la esfera privada sin lesionar los derechos colectivos.

Al fin de cuentas, de lo que se trata es de crear mecanismos de convivencia. El desplazamiento de los límites entre lo público y lo privado parece ser un problema central de las democracias contemporáneas. La penetración de la lógica de mercado en actividades que otrora quedaban en el ámbito de lo doméstico y la privatización de instituciones que eran portadoras del sentido público dejan en una nebulosa las formas en que se regulan los asuntos privados y públicos. Pero no cabe duda que unos y otros deben ser preservados.

Los seres humanos viven, se reproducen y satisfacen sus necesidades en la privacidad de los espacios privados. Al mismo tiempo, el actuar humano exige la presencia de los otros. A través del actuar con certado los hombres instauran espacios comunes, espacios públicos. Según Arendt, "público" significa "este propio mundo en cuanto es común a todos nosotros y diferenciado de nuestro lugar poseído privadamente en él. El fin del mundo en común llega cuando se ve bajo un solo aspecto y cuando se le permite presentarse bajo una sola perspectiva" (Arendt, 1974). Entonces, la realidad de la esfera pública reside y está garantizada por la simultánea presencia de múltiples y diferentes perspectivas y aspectos en los que se presenta el mundo en común. Los regímenes totalitarios, al imponer una visión, eliminan la capacidad humana de actuar. "Destruir el espacio público de aparición de la pluralidad y diversidad que somos supone e implica la destrucción del mundo común" (Patrón, 1999).

Esta breve digresión filosófica, aplicada a las relaciones laborales, nos deja frente a la necesidad de seguir buscando los mecanismos institucionales que hagan posible que los actores del mundo laboral, actores colectivos por excelencia, puedan encontrar espacios públicos -no necesariamente estatales- en los cuales les sea posible desplegar su capacidad de acción. No se trata ni de un espacio físico ni de un espacio institucional sino de espacios de acción. "Los espacios de acción común existen en tanto haya ciudadanos actuando" (Patrón, 1999).

En esta perspectiva, y frente a la tendencia a privatizar las relaciones laborales, surge la necesidad de resituirlas en un espacio público, ámbito que permite tender un puente entre los intereses egoístas propios de la lógica de mercado (que afectan a empresarios y trabajadores en tanto "productores") y las orientaciones del bien común (igualdad, pluralidad) propias de la vida ciudadana. La comunidad de trabajo que es la empresa no podrá restablecerse mientras no exista la posibilidad de que todos los sujetos sociales puedan "actuar en común" en espacios públicos, vistos y oídos por todos, en los que se discuten y encaran los problemas hasta ahora considerados privados.

ANEXO CUADRO 1

Evolución del número de sindicatos, número de afiliados
y fuerza de trabajo ocupada (1970-1998)

AÑO	Número de sindicatos	Crecimiento anual %	Número de afiliados	Crecimiento anual %	Fuerza de trabajo ocupada	Tasa de sindicalización %
1970	4.581	-	627.664	-	2.766.100	22,7
1971	5.212	13,77	782.494	24,67	2.796.600	28,0
1972	6.118	17,38	855.404	9,32	2.907.800	29,4
1973	6.592	7,75	939.319	9,81	2.891.200	32,5
1974	7.069	7,24	947.093	0,83	2.784.700	34,0
1975	7.181	1,58	940.810	-0,66	2.660.600	35,4
1976	7.166	-0,21	939.255	-0,17	2.783.300	33,7
1977	7.077	-1,24	916.569	-2,42	2.858.000	32,1
1978	6.797	-3,96	982.670	7,21	2.955.600	33,2
1979	7.329	7,83	581.483	-40,83	3.045.300	19,1
1980	4.597	-37,28	386.910	-33,46	3.142.800	12,3
1981	3.977	-13,49	395.951	2,34	3.271.100	12,1
1982	4.048	1,79	347.470	-12,24	2.943.900	11,8
1983	4.401	8,72	320.903	-7,65	3.216.100	10,0
1984	4.714	7,11	343.329	6,99	3.268.100	10,5
1985	4.994	5,94	360.963	5,14	3.537.400	10,2
1986	5.391	7,95	386.987	7,21	3.895.700	9,9
1987	5.883	9,13	422.302	9,13	4.010.800	10,5
1988	6.446	9,57	446.194	5,66	4.265.800	10,5
1989	7.118	10,43	507.616	13,77	4.424.800	11,5
1990	8.861	24,49	606.812	19,54	4.459.600	13,6
1991	9.858	11,25	701.355	15,58	4.540.400	15,4
1992	10.756	9,11	724.065	3,24	4.773.300	15,2
1993	11.389	5,89	684.361	-5,48	4.985.700	13,7
1994	12.109	6,32	661.966	-3,27	4.988.300	13,3
1995	12.482	3,08	679.993	2,72	5.025.800	13,5
1996	13.258	6,22	655.579	-3,59	5.298.700	12,4
1997	13.795	4,05	613.123	-6,48	5.320.000	11,5
1998	14.039	1,77	s.d.	-	5.432.400	-

Fuentes: INE y Dirección del Trabajo.

CUADRO 2

Evolución del número de contratos y convenios suscritos, y del número de trabajadores cubiertos por ambos instrumentos (1986-1996)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
N° de Contratos	760	1.273	853	1.465	1.569	1.970	1.849	2.055	1.740	1.945	1.595
(Año base 1986 =100)	100	168	112	193	206	259	243	270	229	256	210
Trabajadores cubiertos	79.861	123.624	77.864	140.426	138.478	200.462	157.944	175.965	156.125	145.958	156.387
N° de Convenios	275	476	46	876	850	934	960	988	975	817	934
(Año base 1986 =100)	100	173	167	319	309	340	349	359	355	297	340
Trabajadores cubiertos	26.141	37.506	46.917	78.602	47.594	55.789	69.897	80.778	71.436	64.131	67.365
Total de instrumentos	1.035	1.749	899	2.341	2.419	2.904	2.809	3.043	2.715	2.762	2.529
Total trabajadores cubiertos	106.002	161.130	124.781	219.028	186.072	256.251	227.841	256.743	227.561	210.089	223.752

Fuente: Dirección del Trabajo. Departamento Negociación Colectiva.

CUADRO 3

Tipo de instrumentos suscritos por unidad negociadora (1996)

	Contrato	Convenio	TOTAL
Sindicatos	1.315	242	1.557
	84,5%	15,5%	100,0%
	81,7%	25,7%	61,0%
Grupos Negociadores	294	699	993
	29,6%	70,4%	100,0%
	18,3%	74,3%	39,0%
TOTAL	1.609	941	2.550
	63,0%	37,0%	100,0%
	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Memoria Dirección del Trabajo, 1996.

CUADRO 4

Datos sobre el grado de conflictividad e incidencia de la huelga legal

Año	Número de huelgas	Número de contratos	Tasa de Incidencia %	Duración promedio huelga (días)	Días hombre huelga
1985	42	1.144	3,7	21	-
1986	41	760	5,4	15	-
1987	81	1.273	6,4	14	-
1988	72	853	8,4	14	85.451
1989	701	1.465	47,8	16	298.561
1990	176	1.569	11,2	15	245.192
1991	224	1.970	11,4	12	733.794
1992	247	1.849	13,4	12	334.708
1993	224	2.055	10,9	12	311.708
1994	196	1.740	11,3	13	311.979
1995	187	1.945	9,6	12	350.124
1996	183	1.584	11,6	10	234.566

Fuente: Dirección del Trabajo, Departamento Relaciones Laborales.

- Albuquerque, M. (1999) "Obstáculos a la modernización de las relaciones laborales en Chile", en Montero, C. Albuquerque M y Ensignia, J. *Trabajo y Empresa entre dos siglos*, Nueva Sociedad, Caracas.
- Arendt, H. (1974), *La condición humana*, Seix Barral, Barcelona.
- Asesorías Estratégicas Ltda. (1998), "*Nuevas formas de negociación colectiva: balance y tendencias emergentes*", encargado por la Dirección del Trabajo.
- Cortázar, R. (1993), *Política laboral en el Chile democrático : avances y desafíos en los 90*, DOLMEN Ediciones, Santiago.
- ENCLA (1999), *Encuesta laboral '98*, informe ejecutivo. Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, Santiago.
- Espinosa, M. (1996), *Tendencias sindicales: análisis de una década*, Cuaderno 2, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, Santiago.
- Echeverría, M. V. Solís y V. Uribe (1998) *El Otro Trabajo. El suministro de personas en las empresas*, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, Santiago.
- Frías, P. (1993) "La Afiliación Sindical en Chile 1932-1992", *Revista Economía y Trabajo*, N° 2, PET, Santiago.
- Heiremans, E. (1997), "La estructura de la empresa chilena como centro operacional de la negociación colectiva", en *La negociación colectiva en Chile*, Colección Estrategia, Editorial Gestión, Santiago.
- Montero, C. (1997) *La Revolución Empresarial Chilena*, Dolmen Ediciones, Santiago.
- Montero, C. y Flores V. (1999) "Efectos de la reestructuración jurídica de las empresas sobre los derechos colectivos de los trabajadores", Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, Santiago.
- Montero, C. Albuquerque M. y Ensignia J. (1999) *Trabajo y Empresa entre dos siglos*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

- Morris, P. (1998), "Sindicatos en receso: la otra cara de la estabilidad laboral", *Aportes al Debate Laboral*, Dirección del Trabajo, 1998.
- Moulián, T. (1997) *Chile actual, anatomía de un mito*, Ediciones LOM, Santiago.
- Morris, P. (1998) "Sindicatos en receso: la otra cara de la estabilidad sindical", *Aportes al Debate Laboral*, Dirección del Trabajo, Santiago.
- OIT (1998) *El trabajo en el mundo*, Ginebra.
- Patrón, P. (1999), "Democracia y nueva articulación entre privado y público. El problema de los espacios públicos", en R. Urzúa y F. Agüero, *Fracturas en la Gobernabilidad Democrática*, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago.
- Piñera, J. (1990), *La Revolución Laboral en Chile*, Editorial Zig Zag, Santiago.
- Rozas, M. (1998), *Globalización y Concertación Social en Chile*, OIT, Santiago.
- Tapia, F. (1998), "Los convenios colectivos impropios y el derecho a negociar colectivamente", *Globalización económica y negociación colectiva*, Sociedad Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Santiago.
- Thayer, W. (1997), "La negociación colectiva en Chile y los desafíos empresariales y sindicales de la nueva economía", en *La negociación colectiva en Chile*, Colección Estrategia, Editorial Gestión, Santiago.
- Tokman, V. y Martínez D., eds. (1999), *Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo*, OIT, Santiago.
- Urmeneta, R. (1999) "La flexibilización de las relaciones de trabajo en Chile: contrataciones temporales, subcontrataciones y despidos", en Tokman y Martínez, op. cit.
- Valenzuela, S. (1993), "Sindicalismo, desarrollo económico y democracia: hacia un nuevo modelo de organización laboral en Chile", *Revista Economía y Trabajo*, N° 2, PET, Santiago.
- Valdés, A. (1997), "La negociación colectiva a partir del Plan Laboral", en *La negociación colectiva en Chile*, Colección Estrategia, Editorial Gestión, Santiago.

I. INTRODUCCIÓN

Durante los años noventa, el fomento productivo en Chile ha alcanzado gradualmente cierta relevancia en términos de cobertura y asignación de recursos, considerándosele, junto a aquellas políticas generales de competitividad, los pilares de la actual política gubernamental de desarrollo productivo¹. Dentro de una gama relativamente amplia, la acción de fomento incluye programas sectoriales (por ejemplo, fondos para investigación y desarrollo, asistencia técnica y fomento a la agricultura, minería y pesca artesanal), territoriales (programas especiales de promoción de inversiones) y temáticos (entre otros, modernización de la gestión, innovación y transferencia tecnológica e intermediación financiera). No obstante, los ámbitos en que se reconoce mayor avance e impacto son el fomento al sector exportador y a las pequeñas y medianas empresas² (Labarca, 1997).

Inicialmente, sin embargo, el espacio para el diseño de tales políticas fue más bien restringido. Se estimaba que la estricta horizontalidad sectorial, la total compatibilidad con la libre competencia y los equilibrios propios de mercados desregulados eran condiciones indispensables para su implementación. Lo anterior reflejaba, por un lado, el tenor de las recomendaciones de influyentes organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y a la vez el escepticismo que asistía a buena parte del equipo económico del Gobierno del Presidente Aylwin, respecto de posibles sesgos de política industrial.

¹ La estabilidad macroeconómica, los acuerdos comerciales, la inversión pública y la formación y capacitación del recurso humano se incluyen en las políticas generales de competitividad (Scapini, 1998).

² Considerando conjuntamente los tres principales instrumentos no financieros administrados por Corfo (Proyectos de Fomento (Profo), Fondo de Asistencia Técnica (Fat) y Fondo de Desarrollo Tecnológico (Fontec), entre 1993 y 1997, su cobertura aumentó aproximadamente desde 600 hasta más de 10.000 empresas beneficiarias por año. En tanto, los recursos públicos asignados para su operación anual aumentaron desde aproximadamente US\$ 4,5 millones hasta US\$ 47 millones en el mismo período.

Esta se había caracterizado en décadas anteriores por un alto grado de discrecionalidad sectorial y protagonismo estatal³, factores política y económicamente descartados en el contexto del modelo de crecimiento adoptado por el país.

Al asumir el gobierno democrático en 1990, la agenda económica se alineó, en términos gruesos, en torno a dos dimensiones consideradas críticas para el éxito de la gestión gubernamental, las cuales no estaban exentas de tensiones o *trade-off* entre sí. Estas eran, por un lado, el requerimiento de dar garantías de continuidad a los agentes económicos y al sector privado en general respecto del proceso de desregulación, apertura económica e impulso a la iniciativa privada, en un marco macroeconómico estable; y, por el otro lado, la necesidad de hacerse cargo del pasivo social que el gobierno militar legó a su término, a consecuencia de impactos regresivos acumulados en ámbitos como la distribución del ingreso o el acceso a la salud y la educación. Tales realidades mantenían a amplios segmentos de la población postergados o sencillamente marginados de la ruta de expansión emprendida por la economía nacional luego de la crisis de 1982.

Este doble propósito hizo evidente la conveniencia de promover -dentro de las limitaciones señaladas anteriormente- mecanismos de fomento a la modernización y el desarrollo de la Pyme. Por su importancia en términos de empleo y ampliación de la base empresarial, ésta aparecía como un vehículo privilegiado para compatibilizar los objetivos de crecimiento y mayor equidad.

En forma paralela, desde inicios de la década del noventa -y en el marco del debate internacional sobre políticas industriales en contextos de economías de mercado desreguladas y abiertas- comenzó a reconocerse en las Pyme la existencia de potencialidades derivadas del cambio en la organización industrial de muchos mercados. Estos han pasado a estar fuertemente influidos por los nuevos sistemas de organización de la producción, caracterizados por tecnologías flexibles, mayor *outsourcing*, alta especialización y segmentación, así como otros factores de competitividad diferentes de las economías de escala predominantes en el modelo tecnoproductivo fordista⁴. La nueva óptica no desconoce, en todo caso, las elevadas exigencias asociadas a la inserción de las empresas de menor tamaño relativo en estos nuevos nichos de competitividad,

³ Se refiere principalmente al período de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), estrategia de desarrollo que Chile adoptó, al igual que otros países de la región, entre los años cuarenta e inicios de los setenta.

⁴ Véase, por ejemplo, Best (1990).

como lo revela el estudio de experiencias de Pyme exitosas en Europa y Asia⁵.

En Chile, en tanto, acorde con el nuevo marco de políticas económicas, las estrategias de apoyo a la Pyme debían sustentarse en la iniciativa empresarial, operar fundamentalmente en la lógica del mercado, con neutralidad y horizontalidad sectorial, procurando de esta forma no generar distorsiones en los precios relativos⁶. Estas condiciones llevaron a privilegiar instrumentos financieros y no financieros que operaran orientados por la demanda de las propias empresas, sobre la base de mecanismos de cofinanciamiento. Asimismo, se optó por instrumentos eminentemente "precompetitivos", es decir, que apoyaran a las empresas en el desarrollo de sus capacidades competitivas y se sustentaran económicamente en el reconocimiento de "fallas" en los mercados, tanto de factores como de servicios y bienes finales. La existencia de éstas discriminaría en contra de las posibilidades de las empresas de menor tamaño relativo. Estas imperfecciones de mercado serían:

- i. Insuficiente profundidad de los mercados determinada principalmente por asimetrías de información;
- ii. Existencia de externalidades e inapropiabilidades, y
- iii. Existencia de indivisibilidades y economías de escala.

Al cabo de ocho años, difícilmente pueden cuestionarse los logros relativos al primer ámbito de prioridades de los Gobiernos de la Concertación, relativos a consolidar la ruta de crecimiento económico iniciada en la segunda mitad de los ochenta. Al término de 1997 la economía chilena completó catorce años consecutivos de alto crecimiento, alcanzando una tasa promedio anual del 7,9% durante el período 1986-1997, la mayor para cualquiera década en la historia económica de este siglo. El período 1991-1997 arroja un crecimiento del producto *per cápita* promedio del 5,4% anual. La inversión elevó sostenidamente su participación en el producto desde 17,1% en 1986 a 28,3% en 1996. Del mismo modo, el ahorro repuntó desde un 11,5% del producto a un promedio de 24,8% en el período 1990-1996. La inflación, por su parte, desde 1994 exhibe tasas anuales de un dígito, situándose actualmente por debajo del 4 anual.

Asimismo, durante la primera mitad de la década de los 90, las exportaciones de bienes y servicios reafirmaron su rol dinamizador de la economía, alcanzando en el período 1990-96 una participación promedio del 36% del PIB⁷, con un significativo grado de diversificación tanto de pro-

⁵ Véase, por ejemplo, Altenburg (1999).

⁶ Muñoz (1996).

⁷ Estimación de Meller y Sáez, mencionada en Rodgers (1998).

ductos como en el número de empresas exportadoras. En los últimos años, hasta antes de los efectos de la crisis financiera de 1997-98 desencadenada en el sudeste asiático, las exportaciones no tradicionales continuaron creciendo, a pesar de la progresiva apreciación cambiaria, el deterioro de los términos de intercambio de los principales *commodities* de exportación y el creciente déficit en la cuenta corriente.

En cuanto al segundo ámbito de prioridades, la búsqueda de una mayor equidad social, sin desconocer los esfuerzos de los últimos años -reflejados en el significativo aumento de recursos públicos orientados a las políticas sociales y en los logros alcanzados en la disminución de los índices absolutos de pobreza-, es innegable que el proceso de crecimiento y generación de riqueza ha mantenido una dinámica más bien regresiva. Esto ha situado a Chile entre las naciones con mayores desigualdades de ingreso entre sus distintos segmentos de población⁸.

Dicha evidencia lleva a replantear como cuestión central para la consistencia, legitimación y viabilidad del modelo de desarrollo chileno a mediano plazo, la generación efectiva de oportunidades de progreso y desarrollo para los diversos actores económicos y sociales. En especial, esto implica valorar el potencial rol de las pequeñas y medianas empresas en cuanto generadoras de empleo productivo para vastos sectores de la población, y en cuanto impulsoras de la ampliación de la base empresarial. Al decir de un autor, el modelo de desarrollo chileno "juega buena parte de su credibilidad en la generación de opciones reales de creación y desarrollo de pequeñas empresas, en la posibilidad de que ellas se transformen en medianas o grandes, o, cuando menos, en que dichas unidades económicas se transformen, sin alterar su tamaño -mediante incrementos sostenidos de productividad-, en un vehículo estable del progreso de sus propietarios y sus trabajadores"⁹.

En función de estas consideraciones, resulta relevante abordar la experiencia desarrollada desde 1992 hasta la fecha por el Programa de Fomento a la Pyme, con la Corfo inicialmente en el rol de Secretaría Ejecutiva y, luego, en el "tercer piso" del sistema. Cabe indicar que esto ocurrió al incorporarse organismos privados a la red de intermediación, como una vía para aumentar la cobertura de los instrumentos desarrollados, manteniendo "liviana" la institucionalidad pública a cargo de ellos (en términos del número de funcionarios y estructura administrativa). En el presente trabajo se abordarán los orígenes y motivaciones de

⁸ Véase Informe de Desarrollo del Banco Mundial (1997) Estadísticas de distribución del ingreso.

⁹ Román, E., en Corfo (1998).

esta experiencia de gestión público-privada, su evolución, logros, debilidades e interrogantes abiertas a futuro.

En la medida que el modelo de gestión público-privado constituido a partir de este Programa supere carencias y debilidades propias de su reciente conformación y continúe demostrando impactos en la modernización, capacidades competitivas de las empresas¹⁰ y retorno a la inversión pública en ellos, habrá motivos para esperar que continúe expandiendo su cobertura. Así, podrá alcanzar una escala como para contribuir al doble propósito de mejorar los estándares de competitividad de las empresas nacionales y, al mismo tiempo, los niveles de equidad con que se distribuyen los beneficios del crecimiento económico del país¹¹.

En la segunda parte se presentan las definiciones básicas sobre las que se han conformado las políticas de fomento productivo a la Pyme, a la vez que se revisan las argumentaciones que sustentan el desarrollo de políticas deliberadas de impulso a este segmento empresarial. Se entrega, asimismo, una breve descripción de los instrumentos de fomento a la Pyme administrados a través de una red público-privada de agentes intermediarios.

La tercera parte refiere someramente los antecedentes y orígenes del esquema de administración público-privada establecido a partir de 1993, sus definiciones básicas, operatoria y mecanismos de decisión. Se revisan los roles desempeñados por los diferentes actores al interior de una estructura de "tres pisos", prestando especial atención a su desarrollo, principales hitos, procesos de aprendizaje y desajustes respecto de las expectativas originales hasta el año 1998.

En la cuarta parte se identifica un conjunto de aspectos a resolver en la estructura y operatoria del Programa, tomando como enfoque de apoyo los recientes desarrollos en torno a la funcionalidad y "gobernancia"¹² de las estructuras de red en ámbitos de políticas económicas.

Finalmente, se presentan las conclusiones y algunos desafíos futuros en relación al funcionamiento del Programa.

¹⁰ Para mayor detalle respecto de la evaluación realizada al instrumento Profo, véase sección 2.3.

¹¹ Ello, tanto por efecto del incremento del marco presupuestario, como por un uso más eficiente del mismo. En 1998, la cobertura de los programas de fomento se situó entre un 5 y un 10% del universo potencial de las Pyme beneficiarias. Se estima que es posible alcanzar una cobertura de entre un 15 a 20%, sin deteriorar los aspectos de calidad y pertinencia del Programa.

¹² Del término inglés *governance*. Véase Messner(1997).

II. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA DE FOMENTO A LA PYME

1. Definiciones básicas

Las estadísticas en Chile siempre tendieron a estratificar el tamaño de las empresas basándose en el criterio del número de empleados. Ellas consideraban microempresa a todo establecimiento con menos de 10 trabajadores, y situaban a la Pyme en el rango de entre 10 y 49 empleados por empresa (INE, anuarios industriales y encuesta ENIA, varios años). Sin embargo, el Ministerio de Economía, desde los primeros estudios sobre el tema durante esta década, adoptó la variable "ventas netas anuales" como criterio de estratificación. Esto consideraba, entre otros aspectos, la disponibilidad de estadísticas actualizadas y verificables¹³, y el hecho de contar con información directa respecto al nivel de actividad de las empresas de acuerdo a sus diferentes realidades de acceso al crédito, gestión, calificación del recurso humano y tecnología.

En 1991, el Ministerio de Economía situó en el segmento Pyme a todas aquellas empresas con ventas inferiores a UF 25.000¹⁴. A partir de 1993, el rango de estratificación varió, distinguiéndose la pequeña empresa, con ventas netas anuales de entre UF2.400 y UF25.000, de la mediana empresa, con un rango de ventas de entre UF25.001 y UF50.000. Finalmente, en 1995, Corfo amplió nuevamente el rango, incluyéndose en la categoría de medianas empresas a aquellas con ventas netas mayores de UF50.000 y menores de UF100.000. Esta última opción acercó la convención nacional para definir a la Pyme a las utilizadas en otros países de la región como, por ejemplo, los miembros del Mercado Común del Sur (Gatto, 1997).

Ajustándose a la referida convención de tamaño, el número de Pyme formales en operación durante 1997 fue de 89.675 empresas, lo que representa un 17,0% del universo empresarial formal¹⁵ y una tasa de crecimiento acumulada del 9,9% para el período 1994-1997 del número de empresas (Corfo, sobre información SII, 1998).

¹³ Corresponde a información tributaria disponible en forma agregada de acuerdo a criterios estadísticos. Ella está sujeta al principio de confidencialidad de dicha información a nivel individual.

¹⁴ La Unidad de Fomento (UF) es una unidad de valor real reajutable de acuerdo al índice de variación de precios. Al 10 de marzo de 1999 equivalía a \$14.720 y cerca de US\$30.

¹⁵ Del total de 526.920 empresas, 432.431 (82,1%) corresponden a la categoría de microempresas, en tanto que 4.814 (0,9%) registran ventas netas superiores a 100.000 UF, considerándoles, en consecuencia, grandes empresas (Corfo sobre información SII, 1998).

A nivel de ventas agregadas, las Pyme representan -según los datos de 1997- un 23,7% del total nacional, con una tasa de crecimiento acumulada del 11,6% para el período 1994-1997. Con ello perdieron participación relativa debido a que, en el mismo período, las ventas del segmento de grandes empresas crecieron a una tasa acumulada del 26,8% (Corfo, *ibid*).

Respecto del empleo, los únicos datos disponibles son los que entrega la encuesta ENIA sobre ocupación en el sector industrial para 1995. Según ésta, el segmento Pyme (correspondiente en este caso a las empresas de entre 10 y 199 trabajadores) registran aproximadamente 213.000 puestos de trabajo, equivalentes a poco más del 50% del empleo total industrial (INE, 1998).

En cuanto al valor de las exportaciones, en el período 1994-1997, las Pyme no sólo ven caer su participación relativa desde un 6,5% en 1994 a un 4,8% en 1997, sino que además caen en valor absoluto desde US\$ 863,4 millones en 1995 hasta US\$ 796,1 millones en 1997. Esta baja se atribuye a un deterioro relativo de los precios de exportación, toda vez que la Pyme no tiene fortaleza en la exportación de volúmenes. No obstante, el número de Pyme exportadoras crece levemente desde 2.869 empresas en 1995 a 2.923 en 1997.

En términos sectoriales, de acuerdo a información procesada por Corfo, más del 90% de las Pyme en Chile se concentra en 6 sectores (Cuadro 1). Al interior del sector manufacturero, las agrupaciones químico-metalmecánica, madera-papel-impresos, textil-confecciones y alimenticia-bebidas tienen participación relativamente similar, destacando en el segmento de medianas empresas las ramas químico-metalmecánicas, que dan cuenta de un tercio de los establecimientos manufactureros en dicho segmento. En los últimos años se observa una leve tendencia a la reestructuración sectorial de la Pyme, desplazándose desde sectores productivos "maduros" (textiles, alimenticios y agrícolas) hacia el sector servicios (técnicos, profesionales, de construcción) y también hacia ramas manufactureras no tradicionales (maquinarias e instrumentos).

CUADRO 1

Distribución sectorial de las Pyme, 1997 (en número de empresas)

Sector	Pequeñas empresas	Medianas empresas	Total Pyme
Producción Agropecuaria (1)	9.063	565	9.628
Industria Manufacturera	10.008	2.250	12.258
Comercio, hoteles, restaurantes (2)	32.152	4.522	36.674
Construcción	5.674	1.337	7.011
Transporte	7.092	609	7.701
Servicios financieros, técnicos y profesionales	8.511	978	9.489
Otros (3)	6.305	609	6.914
TOTAL	78.805	10.870	89.675

(1): Incluye además servicios agrícolas, de caza y silvicultura.

(2): Incluye servicios de diversión y esparcimiento

(3): Incluye pesca; minas y canteras; electricidad, gas y agua; servicios estatales, sociales e institucionales; servicios personales y del hogar, y otras actividades no clasificadas.

Fuente: Corfo, sobre la base de información SII (1998).

2. Características de las Pyme y “buenas prácticas” internacionales

Existe una abundante literatura sobre las características y rol de las Pyme en las economías de países en desarrollo, en el actual contexto de creciente apertura y globalización de los mercados, así como en los desafíos competitivos que ello impone¹⁶.

A modo de referencia pueden mencionarse algunos elementos con frecuencia presentes en las Pyme en Chile y demás países del Cono Sur, referidos a su estructura, características de su gestión y acceso a mercados relevantes¹⁷.

¹⁶ Entre numerosas referencias destacables pueden mencionarse los trabajos elaborados por la OECD y ONUDI. Especial mención merecen autores como Tilman Altenburg del GDI de Berlín, Francisco Gatto y Gabriel Yoguel en Argentina, Fernando Villarán en Perú, Jorge Katz, Marco Dini y Oscar Muñoz en Chile, entre otros, que se refieren a la situación observada en América Latina.

¹⁷ Basado en Gatto (1997).

- a. *Alto nivel de centralización en la toma de decisiones.* A menudo este elemento es determinado por la figura del "dueño-empresario-gestor". En contraposición a este alto "empoderamiento" del líder, las relaciones al interior de las Pyme son muy próximas y personales, sin que ello determine necesariamente una clara definición de funciones al interior de la firma.
- b. *Estructura patrimonial cerrada.* Este rasgo se manifiesta en la frecuente superposición de los bienes familiares y los activos de propiedad de la empresa, constituyendo un factor que suele limitar o rigidizar el desarrollo de emprendimientos asociativos o la participación de socios no familiares e inversores "externos".
- c. *Gestión empresarial fuertemente sesgada al corto plazo.* Esto se refleja en la ausencia de prácticas de planificación estratégica o sistematización de procedimientos operativos. Este aspecto no necesariamente afecta el desempeño de la firma, pero indudablemente agudiza su dependencia del dueño. El esfuerzo de la gerencia se concentra en las cuestiones operativas de corto plazo (capital de trabajo, pagos de clientes o proveedores, incluso control de los lotes de producción y gestión de ventas en muchos casos), aspectos todos indispensables para los resultados de las empresas, pero que impiden desarrollar, al nivel de su dirección, visiones estratégicas del negocio más allá de las basadas en la propia intuición y experiencia.
- d. *Baja utilización de servicios y consultoría externa.* Las Pyme tienden a resolver los problemas con recursos propios, tanto humanos como financieros. Ello revela una cultura del "empresario-emprendedor" de rasgos individualistas y de cierta desconfianza hacia todo factor externo a la firma, cultura que incide en sus decisiones. Un factor que contribuye a agudizar esta tendencia es la dificultad del pequeño y mediano empresario para acceder a información confiable relativa al mercado de asesorías y consultorías, debido a los altos costos de transacción que ello conlleva.
- e. *Establecimiento de redes informales.* Frecuentemente se constituyen redes con otros empresarios similares o proveedores con los cuales se establecen vínculos de confianza. En el caso latinoamericano y chileno, las cámaras que agrupan a las Pyme no han cumplido, al menos hasta antes del Programa, un rol relevante en términos de fortalecer redes de colaboración interempresarial, como sí ha ocurrido en los países europeos o Japón.
- f. *Procesos de aprendizaje no sistemáticos, sin registros formales.* Sobre la base de la experiencia acumulada y la resolución de problemas coyunturales, una Pyme va conformando su activo de conocimientos y competencias básicas para mantenerse y, eventualmente, mejorar su desempeño en el mercado.
- g. *Difícil acceso a financiamiento de largo plazo.* Aún cuando en los últimos años el sector bancario en Chile ha comenzado a desarrollar pla-

taformas de atención a la Pyme, se ha concentrado en la oferta de financiamiento de corto plazo (capital de trabajo). Es por ello difícil y costoso todavía el acceso a recursos financieros para inversiones. Asimismo, la alta dependencia de las líneas de financiamiento de corto plazo hace que -ante escenarios desfavorables como las recientes alzas en las tasas de interés de corto plazo derivadas de la crisis financiera asiática- el impacto de los costos financieros de operación amenace severamente la operación de la empresa.

Otro antecedente relevante en el debate del diseño de políticas de fomento a la Pyme ha sido la experiencia y el rol que estas empresas cumplen en economías más desarrolladas. Casos ilustrativos son los de algunos países europeos, como Italia, Alemania, España y Dinamarca, y asiáticos como Japón y Taiwán. A modo de referencia, mientras las empresas manufactureras de menos de 100 empleados representan un 64% del empleo industrial total de Italia y Taiwán, y un 53% de Japón, en Estados Unidos sólo representan 22%¹⁸.

En Europa, las Pyme están lejos de ser agentes marginales o de baja productividad. Las estimaciones sitúan en torno a los 67 millones los puestos de trabajo provistos por las empresas de menor tamaño relativo¹⁹. Un dato interesante es que entre 1987 y 1992 las Pyme de la Comunidad Europea generaron 2,6 millones de nuevos puestos de trabajo, mientras que las grandes empresas tendieron más bien a la reducción de su número de empleos.

En estos países existen diferentes mecanismos, especialmente a los niveles local y regional, para fomentar el desarrollo y la competitividad de las pequeñas empresas. Se reconoce que una estrategia orientada al desarrollo de la Pyme permite:

- Aumentar la cantidad y variedad de los agentes económicos en los mercados;
- Incrementar los niveles de especialización, y, a través de ellos, las capacidades y actitudes innovadoras de las firmas locales y
- Reforzar la estabilidad social del país.

A la par, múltiples estudios de caso han identificado como un factor clave del éxito de las Pyme en Europa la combinación de firmas individualmente especializadas que trabajan en un contexto territorial de complementariedad con otras empresas e instituciones de apoyo. Se tra-

¹⁸ Datos de 1992, 93 y 94. Fuente OECD, en Altenburg (1999).

¹⁹ Datos de 1993. Fuente: The European Observatory for SMEs.

ta de estructuras de *cluster* o de redes socioproductivas en las que los vínculos de confianza existentes se sustentan en una extensa experiencia de interacción, y un sólido respaldo de sanciones sociales al incumplimiento de los compromisos relacionados con este espacio de confianza²⁰.

Si bien la naturaleza de estas redes empresariales exitosas es totalmente diferente según la historia social, el entramado institucional, la base tecnológica y el perfil de mercado del grupo, algunos rasgos correspondientes a las firmas que así interactúan responden a patrones comunes. Estos son:

Favorecen la alta especialización. Concentran sus competencias productivas (es decir, tecnológicas y comerciales) en un rango específico de problemas, logrando ventajas de costos y liderazgo innovativo.

Operan en contextos de cooperación. Estas firmas abordan los costos de la mayor especialización, porque tienen seguridad de encontrar otras empresas poseedoras de una especialización complementaria. De este modo, conforman un "mix" de productos complejos o sofisticados, y de paso estimulan procesos recíprocos de innovación.

Desarrollan una sinergia que favorece la cohesión del grupo. Esto permite, además, la entrada de nuevas firmas, desincentivando las conductas de *free riders*, y sosteniendo un ambiente favorable a los procesos de crecimiento y a la mejora e innovación, tanto de procesos y productos como de estrategias de mercado al interior de la red²¹.

Tal como plantea Altenburg, si el fomento a la Pyme se entiende como parte de una política de desarrollo productivo más amplia (orientada hacia la creación de núcleos industriales competitivos), sus mecanismos específicos pueden apuntar a la promoción de diferentes vías para facilitar su inserción competitiva. Ejemplo de ello son las redes de pequeñas empresas, al estilo de los distritos industriales italianos, las complejas pirámides de proveedores de estilo japonés, o incluso el enfoque centrado en la gran industria practicado en los años setenta en Corea.

Este tipo de consideraciones, más las relativas a las fallas de mercados referidas anteriormente, han llevado a implementar paulatinamente en Corfo, a partir de 1991, una batería de instrumentos orientados al segmento Pyme, cuya síntesis se presenta en el Cuadro 2.

²⁰ En Humphrey y Schmitz (1998).

²¹ Los consorcios exportadores de regiones italianas como Piamonte, Veneto o Emilia Romagna ilustran esta característica.

Dados los propósitos de este trabajo, el análisis se centrará en la experiencia de dos importantes instrumentos de apoyo a la gestión empresarial: Fondo de Asistencia Técnica (Fat) y Proyectos de Fomento (Profo). El interés por estas herramientas radica en que gracias a su administración se ha constituido una red de gestión público-privada que incorpora asociaciones gremiales y corporaciones empresariales en la función de *agentes operadores intermediarios*²².

²² Este término se explica en la sección III, punto 2.

CUADRO 2

Instrumentos de fomento a la Pyme vigentes en Corfo, 1998

Áreas	Instrumentos	Descripción	Cobertura / Presupuesto anual
Gestión	Fat : Fondo de Asistencia Técnica.	Desde 1991: subsidia la contratación de consultorías acreditadas.	*Cobertura aproximada 1998: 8500 empresas. *Presupuesto aproximado 1998: US\$ 18 MM. **Aportes públicos no reembolsables. **Cofinanciamiento empresas aproximado: 40%.
	Profo: Proyectos de Fomento.	Desde 1992: subsidia planes de desarrollo y negocios asociativos presentados por grupos de empresas.	
	Premex: Programa de Mejoramiento de la Gestión de Empresas Medianas.	Desde 1997 : subsidia la elaboración y ejecución de planes de mejoramiento a mediano plazo de calidad y productividad.	
	PDP: Programa de Desarrollo de Proveedores.	Desde 1998: subsidia estrategias de fortalecimiento de redes proveedoras lideradas por grandes empresas clientes.	
Innovación y transferencia tecnológica	Fontec: Fondo Nacional de Desarrollo Productivo y Tecnológico.	Desde 1991: subsidia la etapa de prueba de innovaciones productivas, y la transferencia, preinversión e inversión tecnológica de empresas.	*Cobertura aproximada 1998: 1000 empresas. *Presupuesto aproximado 1998: US\$ 12 MM. **Aportes públicos no reembolsables. **Cofinanciamiento empresas aproximado: 55%.
Acceso al crédito	Líneas de crédito	Desde 1989: crédito con plazos diferentes a los de mercado. Operan intermediadas por la banca privada.	*Presupuesto aproximado 1998: US\$ 140 MM. ** Fondos reembolsables.
	CUBO: Cupones de Bonificación	Desde 1992: subsidia la prima de seguros de crédito o <i>leasing</i>	
Reconversión productiva y promoción de inversiones	Farcar y Farica: Fondos de asistencia a la reconversión de mano de obra.	Desde 1994: subsidia la reconstrucción y entrenamiento de mano de obra en zonas de reconversión.	*Presupuesto aproximado 1998: US\$ 5 MM. **Aportes públicos no reembolsables.
	Subsidio a la preinversión	Desde 1994: subsidia los estudios de preinversión de empresas en zonas con régimen de promoción de inversiones.	

Fuentes: Corfo 1998 y Esser 1999

Del Cuadro 2 se desprende que, en total, los aportes no reembolsables de instrumentos de fomento administrados por Corfo alcanzaron en 1998 un monto cercano a los US\$35 millones. De este valor, entre un 75% y un 80% benefició directamente a empresas Pyme. A modo de referencia, el Servicio Nacional de Capacitación aportó en 1996 cerca de US\$ 70 millones a las empresas para programas de capacitación por la vía de la franquicia tributaria.

3. Propósitos y características básicas de los Profo y Fat

a) Fondo de Asistencia Técnica (Fat)

El Fat es un subsidio al costo de contratación de servicios de consultoría que beneficia a pequeñas y medianas empresas. Si bien admite la modalidad colectiva -es decir, que varias empresas contraten un mismo servicio-, más del 75% de la demanda atendida mediante este instrumento corresponde a la modalidad individual. Esta fijaba hasta 1998 un fondo no renovable de hasta cerca de US\$14 mil por empresa, otorgable en módulos máximos de US\$ 2.300 por asesoría, contra un cofinanciamiento empresarial creciente conforme al módulo utilizado (entre el 25% y el 50% de costo de cada asesoría)²³.

El propósito central del Fat es superar las asimetrías de información que desincentivan la utilización de servicios externos de consultoría por parte de las Pyme. Se trata también de catalizar una mayor profundidad de este mercado, al revelarse para las empresas demandantes la utilización de asesorías externas como un elemento importante y beneficioso para resolver problemas de operación y definir sus estrategias de negocios y modernización.

El Fat ha exhibido una demanda creciente. Sin embargo, las evaluaciones efectuadas a nivel muestral no arrojan resultados concluyentes, debido principalmente a la dificultad de aislar los efectos de una consultoría en el desempeño de la empresa con posterioridad a su realización.

Un elemento que genera permanente discusión en torno a este instrumento es que el principal incentivo para su empleo se sitúa en el lado de la oferta de los consultores, que a menudo realizan una activa promo-

²³ A partir de 1999, Corfo sancionó un nuevo reglamento para este instrumento que establece algunas diferencias respecto del anterior en los parámetros de operación.

ción del mismo. Por esto, con frecuencia, las empresas clientes no tienen plena conciencia del valor de la consultoría que contratan, debido a que perciben como costo total de dicho servicio el valor del cofinanciamiento minoritario que ellas aportan. Esta situación llevaría a los empresarios a no exigir una mínima pertinencia y profundidad en los resultados de las asesorías.

A objeto de evitar una selección adversa de oferta de consultoría de mala calidad o un mal uso del subsidio (por ejemplo, simulando el copago empresarial), tanto Corfo como los agentes operadores han puesto énfasis en el empleo de criterios selectivos al interior del registro de consultores y en la sanción severa de las prácticas ilícitas cuando son detectadas.

b) Proyectos de Fomento (Profo)

El Profo, a diferencia del Fat, es un instrumento concebido para incentivar sistemáticamente la modernización de la gestión y el mejoramiento de la competitividad de las Pyme durante un período más largo de tiempo (3 a 5 años). Para ello se promueve esencialmente la formación de estrategias asociativas entre empresas de rubros similares o complementarios, generalmente con localización geográfica común.

Un Profo involucra el desarrollo de una agenda de iniciativas propuestas por las empresas. Su ejecución normalmente está a cargo de un profesional denominado Gerente del Profo. Este es contratado por el grupo de empresarios y su remuneración es objeto de subsidio. Las actividades de un Profo se orientan a alcanzar resultados con valor agregado asociativo²⁴ en los ámbitos de gestión, producción y/o comercialización. Tales acciones, por su naturaleza o magnitud, difícilmente podrían haber sido abordadas individualmente.

En términos operativos, un Profo puede ser conformado por al menos cinco empresas. Hasta un 30% de sus integrantes pueden ser firmas con ventas mayores o menores a los límites referidos para caracterizar al segmento de Pyme. A objeto de obtener el subsidio contemplado por el instrumento, la propuesta del grupo de empresas debe ser presentada por un agente intermediario a las instancias decisorias de Corfo.

Esta última puede cofinanciar hasta el 70% del costo que representa el programa de trabajo de un Profo para el primer año. En conse-

²⁴ Es decir, mayor a la suma de los valores agregados individuales en ausencia de acciones colectivas.

cuencia, el aporte empresarial debe alcanzar como mínimo el 30% del costo del programa durante el primer año, aumentando estos pisos a 40% y 50% en los años siguientes. Corfo cofinancia los programas de trabajo de cada proyecto hasta un máximo de tres años, prorrogables por un cuarto año en caso de comprobarse resultados positivos, siempre que el grupo decida profundizar su proyecto asociativo hacia consorcios o inversiones comunes, entre otras posibilidades. El monto del subsidio puede llegar hasta alrededor de US\$100 mil anuales por grupo, dependiendo del programa de trabajo y de los objetivos, y siempre que no supere los US\$12 mil por empresa participante.

Por lo general, el Profo se utiliza para el desarrollo de estrategias asociativas horizontales entre empresas, orientadas al mejoramiento de sus prácticas de gestión, de operación y a la elaboración de un plan de negocios común al grupo. Este puede incluir estrategias colectivas hacia los proveedores o hacia mercados de destino en los que el grupo de empresas ya está presente o pretende insertarse.

A nivel sectorial, las Pyme participantes en Profo en 1997 se distribuyeron de la siguiente manera: 40% agropecuarias y agroindustriales; 38% manufactureras y servicios industriales; 12% de turismo y hotelería; 5% silvoforestales y 5% pesqueras extractivas y acuícolas.

Una preocupación permanente en la administración de este instrumento, al igual que en el caso del Fat, ha sido el monitoreo del cumplimiento de metas y logros alcanzados, función delegada a los agentes operadores intermediarios. La renovación del cofinanciamiento a un Profo está condicionada, en teoría, a su evaluación de desempeño reflejada en un set de indicadores de logro comprometidos al momento de aprobarse el plan anual de trabajo. Estos indicadores son, en general, cuantitativos y pueden referirse a la evolución en la participación de mercados, diversificación de éstos, mejores precios de insumos y productos, índices de calidad, empleo calificado e inversiones relacionadas con el proyecto, entre otras posibilidades.

En cuanto a la evaluación del impacto del instrumento a un nivel más agregado, en 1996 el Ministerio de Economía condujo un primer estudio evaluativo ejecutado por investigadores de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y la Escuela de Economía de la Universidad de Chile.

A partir de una muestra representativa de aquellos Profo con más de dos años de operación y grupos de control por rama productiva considerada, el estudio concluyó que había diferencias estadísticamente sig-

nificativas en las tasas de crecimiento del empleo para aquellas empresas participantes en estos proyectos. El diferencial calculado fue de 11,6% a favor de las empresas participantes en los Profo. También hubo diferencias en cuanto a salarios y productividad, de 2,3% y 1,7% respectivamente. Sin embargo, debido a la alta segmentación de la muestra en subsectores, estos resultados no alcanzaron significancia estadística.

En términos de beneficios económicos netos -calculados como diferenciales respecto al promedio del grupo de control de cada rama productiva- se obtuvo que, proyectando estos resultados por tres años, por cada peso que el país invirtió en estos programas se generaron 2,4 pesos adicionales de beneficio neto. En términos fiscales, considerando el diferencial en la recaudación del IVA de las empresas en Profo en relación a sus respectivos grupos de control, por cada peso gastado en el programa el Estado recibe 3,2 pesos al año.

Otros resultados del estudio indican que el instrumento tiende a inducir prácticas de gestión orientadas a mejorar y potenciar la dirección de los negocios, la organización del trabajo al interior de las empresas, la implementación de estrategias de *marketing* y la planificación estratégica. Asimismo, se comprobó una significativa diferencia en inversión en capacitación favorable a las empresas participantes en Profo.

Entre los aspectos menos favorables de la evaluación destaca la alta dispersión de los resultados a nivel sectorial, lo que indica que el instrumento no es necesariamente una solución adecuada a todas las realidades y problemáticas de las Pyme (Ministerio de Economía, 1997). Otro aspecto frecuentemente debatido es el riesgo de burocratizar la función de los Gerentes de los Profo, los que pueden percibir como sus interlocutores principales a las entidades administradoras, con quienes necesariamente establecen una interacción regular, antes que al propio grupo de empresas. Con frecuencia, éstas no asumen proactivamente la conducción estratégica ni el monitoreo del trabajo de su respectivo gerente²⁵. Esta tendencia haría de los Profo instrumentos conducidos más desde la oferta, representada en este caso por los agentes intermediarios, que desde la demanda de las propias empresas, como ha sido su concepción original. Lo anterior introduciría el riesgo de pérdida de pertinencia de las agendas o planes asociativos.

Un segundo elemento del debate es la justificación económica del subsidio a algunas de las actividades, en particular a aquellas que cuentan con esquemas de apoyo ya existentes (en ProChile, Fontec, Sence o el

²⁵ Sobre este punto, véase Muñoz (1996).

mismo Fat), o bien corresponden a acciones “operacionales” de las empresas (como promoción y *marketing*, por ejemplo). El argumento de los costos de transacción implícitos en la convocatoria y generación de confianzas entre empresas, como asimismo la utilización oportuna y eficiente de otros instrumentos, puede sustentar un subsidio parcial a la fase preparatoria y a la labor de gerencia del Profo. Esto indicaría una posible sobrevaluación del subsidio. Un contraargumento a este respecto puede ser el impacto colateral del instrumento en términos de efectos demostrativos sobre segmentos más amplios de empresas y sobre el desarrollo de nuevas capacidades y oferta de servicios por parte de asociaciones gremiales y corporaciones empresariales.

III. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DE LA RED PÚBLICO-PRIVADA DE ADMINISTRACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE FOMENTO A LA PYME

1. Contexto y antecedentes generales

En 1991, el Gobierno definió ámbitos de responsabilidad institucional en torno a diferentes programas e iniciativas asistenciales y de fomento existentes hasta entonces. Estos programas se vinculaban fundamentalmente a la “pequeña producción”, término con que se hacía referencia al vasto espacio de la micro, pequeña y mediana empresa. A partir de entonces, Corfo asumió funciones de Secretaría Ejecutiva de la política gubernamental de modernización y fomento productivo de las Pyme en el país, radicándose la responsabilidad de su diseño estratégico en el Ministerio de Economía²⁶.

Inicialmente, Corfo puso en práctica tanto los Fat como los Profo a través de un esquema de administración directa, parcialmente delegada en su filial, el Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec). Esta estructura se sustentaba en el argumento de que, al operar ambos instrumentos por vía de la demanda de las empresas, le correspondía a Sercotec primero, y a Corfo después, desempeñar la función de ventanilla de atención a los empresarios y a los consultores interesados en acreditarse en el Registro del Fondo de Asistencia Técnica. Ambas funciones están traspasadas hoy a los agentes operadores.

²⁶ El Ministro de Economía preside, a su vez, el Consejo Directivo de Corfo. Algunos sectores como agricultura, minería y pesca, han mantenido programas de fomento a la pequeña producción a cargo de servicios sectoriales. Los programas de microempresas se localizaron bajo el ámbito de acción del Fosis.

Al cabo del primer año de operación era evidente que todo intento por masificar el uso de estos instrumentos -cuya cobertura era extremadamente limitada- requeriría incrementar el número de funcionarios en ambas instituciones para poder atender la eventual mayor demanda. Esta condición no era ni administrativa ni políticamente viable. Un segundo problema en la administración de los Profo fue la discrepancia entre Corfo y Sercotec con respecto a la relación entre los proveedores directos de servicios profesionales (Gerentes de Profo y consultores de Fat) y la entidad administradora de los programas. Sercotec optó desde un principio por vincular contractualmente a dicho servicio a los Gerentes de Profo, o sencillamente nombrar a sus propios funcionarios en tales cargos, argumentando que su independencia respecto de los empresarios garantizaba no desvirtuar su rol promotor. Al mismo tiempo, posibilitaba un mejor control sobre el destino de los recursos públicos asignados. Corfo, por su parte, rechazaba dicha dependencia, considerándola paternalista y lejana a la lógica de mercado en que se esperaba fundar ambos instrumentos.

Así las cosas, dos fueron los factores que posibilitaron modificar el esquema de administración de estos instrumentos hacia una estructura de red de "tres pisos". El primer elemento fue el acercamiento, a partir de 1993, entre Corfo y la Asociación de Exportadores de Manufacturas (Asexma), el que tuvo como objetivo promover el instrumento Profo. Asexma -que previamente había establecido una interlocución regular con ProChile gracias a la conformación de comités exportadores- constituyó inicialmente un Profo ante Corfo compuesto formalmente por empresas afiliadas, pero orientado al fortalecimiento de su organización gremial. Esta había sido creada a fines de los ochenta con el objetivo de promover la oferta exportable manufacturera (Muñoz, 1996).

El segundo factor de cambio del esquema original fue la designación, al asumir el Gobierno del Presidente Frei, de un nuevo equipo directivo en Corfo. Este dio un impulso determinante al modelo de intermediación de los instrumentos a cargo de organizaciones privadas, situando a Sercotec en un rol subsidiario.

2. Estructura y roles de la red público-privada de fomento a la Pyme

A mediados de 1999, Corfo definió un nuevo esquema institucional para la administración de los instrumentos de fomento a la Pyme.

Considerando a las empresas usuarias en la base del modelo, se definieron los tres pisos o niveles de funciones. En el primer piso se si-

túan los *proveedores de servicios*, que interactúan directamente con las firmas. En este nivel están los consultores privados, institucionales²⁷ y profesionales aptos para asumir el rol de monitores de grupos en proceso de conformación y, posteriormente, el de Gerentes de Profo. Los proveedores constituyen la oferta de servicios en el mercado de asistencia técnica y gestión estratégica precompetitiva²⁸ para las Pyme, cuya contratación es subsidiada en el marco que definen los instrumentos Profo y Fat. Ello, para cubrir costos de transacción y de aprendizaje existentes debido a la inmadurez de dicho mercado.

En el segundo piso del esquema se ubican los *agentes operadores intermediarios* (en adelante "Agentes"). Esta función ha sido asumida por Sercotec y un conjunto de organizaciones privadas de carácter regional y sectorial que, a partir de su misión, capacidades administrativas, financieras y cobertura potencial, han venido siendo acreditadas ante Corfo. Las tareas básicas de los Agentes son: promover los instrumentos entre las empresas; orientar a éstas en el uso adecuado de los recursos; servir de intermediarios entre éstas y Corfo en las etapas de formulación, postulación y monitoreo del uso y resultados de los instrumentos; administrar contablemente los recursos privados y públicos involucrados en los programas (entendidos como carteras de proyectos de cada agente en una región determinada) y supervisar la relación contractual entre las empresas y los proveedores²⁹.

El esquema estableció desde un principio una estricta separación entre las funciones del primer y segundo piso, con la intención de que los agentes operadores intermediarios mantengan absoluta neutralidad respecto de los proveedores y se orienten a reducir las asimetrías de información entre la oferta y demanda de consultoría. De esta forma, los Agentes pueden administrar los registros de proveedores (función dele-

²⁷ Inicialmente, los institutos tecnológicos pudieron sólo excepcionalmente operar en esta categoría, ya que al ser parcialmente financiados con recursos públicos podían constituir competencia desleal respecto de otros proveedores y hacer de los instrumentos subsidios redundantes. Esta restricción fue posteriormente levantada, una vez suprimidas virtualmente las transferencias presupuestarias directas a la operación de estas entidades.

²⁸ El término "precompetitivo" hace hincapié en que los subsidios se orientan al desarrollo de capacidades competitivas y, bajo ningún concepto, pueden destinarse a cubrir costos operacionales "regulares" de las empresas.

²⁹ En 1998, además de Sercotec, operaron 15 entidades acreditadas como agentes: Asexma A.G., Asexma Biobío A.G., Asimca IX Región A.G., Asimet A.G., Cepri S.A., Trafkin IX Región S.A., Cooperativa Copeval VI y VII Región, Corporación Chilena del Vino, Corporación Corporauco, Corporación Cordenor, Corporación Codesser, Corporación Corpadeco, Corporación CDP II Región, Fedefruta A.G., e Instituto Textil de Chile A.G. A partir de ese año se incluyó en la Ley de Presupuesto la indicación relativa a que todo nuevo agente debe ser seleccionado a través de un proceso de licitación.

gada desde la Gerencia de Fomento de Corfo), así como arbitrar eventuales desacuerdos entre los proveedores y las empresas usuarias de dichos servicios.

El proceso de descentralización de funciones hacia el nivel regional ha consistido en traspasar a este último los procedimientos administrativos y los primeros "filtros" de la función de asignación de recursos. Hasta la fecha, las instancias decisoras se mantienen en el nivel central. Esta situación responde principalmente a la necesidad de asegurar criterios y umbrales de pertinencia y calidad consistentes a nivel nacional. Paralelamente, esto persigue evitar eventuales propensiones clientelistas que el esquema podría incentivar en los espacios empresariales más restringidos de aquellas regiones de menor tamaño relativo. Una solución intermedia ha sido la conformación, a partir de 1997, de *Comités Zonales*, constituídos por tres o cuatro representantes de las Direcciones Regionales más uno del nivel central, en cuyo espacio se delega la atribución de asignar recursos, siempre y cuando exista acuerdo unánime en el Comité. En caso contrario, la opinión mayoritaria pasa a ser sólo recomendación y la decisión se toma en el nivel central.

Finalmente, la propia Corfo, a través de sus Direcciones Regionales y Gerencia de Fomento, conforma el tercer piso de la red. Este nivel es el responsable del diseño operativo y reglamentación de los instrumentos, de los convenios marco con los agentes, de la asignación y traspaso a éstos de los subsidios aprobados para los programas y de evaluación de la marcha de los mismos.

3. Evolución del esquema: principales hitos y ajustes

Desde un principio, las acciones y decisiones tanto de los actores públicos como privados al interior de la estructura de tres pisos han estado tensionadas por dos "lógicas" a menudo contrapuestas. Para los efectos de este análisis se denominará a la primera de ellas, *lógica promotora*, que es aquella orientada a activar y expandir la demanda de los instrumentos de fomento, generar espacios de comunicación informal y sintonía entre los actores en los diferentes pisos intercambiando experiencias entre actores a un mismo nivel (a fin de acordar criterios comunes de operación) y estimular procesos compartidos de aprendizaje. Dentro de esta lógica se enmarcan, como condición funcional a estos objetivos, los esfuerzos por alivianar y agilizar los procedimientos administrativos y burocráticos relativos a la operación de los programas.

En contraste, la segunda lógica -que podemos denominar *contralora*- ha estado determinada por el apego a las normativas y reglamentacio-

nes. Se orienta al continuo perfeccionamiento de las mismas, a fin de evitar un mal uso de los recursos públicos asignados a los programas. También busca asegurar la transparencia y el orden en la administración de los recursos por parte de los Agentes, desincentivando eventuales conductas oportunistas al nivel de empresas beneficiarias y proveedores en el primer piso del esquema.

Si bien ambas lógicas no son necesariamente contrarias entre sí (pudiendo incluso considerarse fuerzas complementarias para el éxito de la gestión público-privada de estos instrumentos), ellas con frecuencia han sido percibidas como contrapuestas. De hecho, la mayoría de los frecuentes conflictos surgidos al interior de la red han sido atribuidos a desbalances entre ambas.

Entre los posibles factores que habrían influido en ello se puede mencionar, en primer lugar, las restricciones en materia de disponibilidad de profesionales tanto en Corfo como en el ámbito de los Agentes, quienes, al concentrar sus esfuerzos en tareas comprendidas en una de las lógicas, tienden a desatender requerimientos vinculados a la otra. En segundo lugar, la cultura institucional e historia reciente de Corfo³⁰, especialmente en los niveles jerárquicos intermedios (que han adquirido en este esquema cierta capacidad de decisión o, al menos, de filtro en relación a las decisiones de asignación de recursos), muestran una tendencia "natural" a privilegiar acciones inherentes a la lógica contralora. Esta suele supeditar elementos valorados como prioritarios desde de la otra lógica, como la agilidad en los tiempos de espera o ciertos grados de flexibilidad en el cumplimiento de formalidades vinculadas a la administración de los mismos. Tercero, como contrapartida del punto anterior -tanto por su naturaleza como por los incentivos establecidos a su función determinados como porcentajes de los recursos administrados-, los Agentes han tendido a asumir un rol proactivo de promoción y facilitación de los programas, tendiendo a percibir las exigencias propias de las normativas y regulaciones establecidas desde Corfo como fuentes de costos asociados a demoras y rigideces inherentes a la lógica contralora que deben internalizar en su labor.

De esta manera, la dinámica operativa del esquema ha transitado entre ambas lógicas, intentando fortalecer -mediante iniciativas tanto de Corfo como de los Agentes- dos condiciones funcionales a los objetivos de efectividad y "gobernancia" de toda red institucional: la confianza y la reciprocidad entre los actores³¹.

³⁰ En particular, luego de su experiencia como Banca de Fomento, durante los años ochenta.

³¹ Véase Messner, op.cit. cap. 4.

El fortalecimiento de estos elementos ha sido demoroso y con frecuencia accidentado, no exento de retrocesos provocados por situaciones de conflicto, generalmente en torno a aspectos regulatorios del sistema. De hecho, la administración de conflictos puede considerarse una de las tareas más recurrentes que enfrenta el nivel directivo de Corfo, afectando en alguna medida el desempeño de sus funciones originalmente establecidas: rediseño de instrumentos, evaluación de impactos y articulación con otros servicios a cargo de políticas de fomento y competitividad complementarias.

En función de ello, con el fin de minimizar el impacto negativo y los costos transaccionales asociados a la resolución de conflictos entre Corfo y los Agentes, y de homogenizar criterios de operación entre regiones y Agentes se ha establecido un sistema de incentivos y sanciones a la operación de estos últimos. Este proceso ha sido paulatino y marcado por aprendizajes a partir de la experiencia de situaciones no anticipadas o previstas, así como por interpretaciones dispares de las regulaciones del sistema, tanto al nivel central como regional.

En el Cuadro 3 se señalan los principales incentivos y sanciones establecidos por el esquema desde su puesta en marcha.

Buen ejemplo del perfeccionamiento de los mecanismos decisorios al interior del modelo lo proporciona la función de asignar de recursos para proyectos Profo. La responsabilidad de ello ha radicado desde un principio en Corfo. Empero, durante estos años han habido numerosos cambios en el proceso, surgiendo instancias de apoyo tanto al interior de Corfo como en los Agentes. A continuación, se describen someramente las rutinas componentes de esta función, sus énfasis y criterios generales de acción.

Las etapas o rutinas comprendidas en el proceso de asignar recursos para un año de subvención a un proyecto Profo son, básicamente, las siguientes:

- Identificación y preparación de proyectos;
- Definición de marcos presupuestarios;
- Presentación de proyectos y
- Renovación de proyectos.

CUADRO 3

Algunos incentivos y sanciones establecidas por Corfo a la labor de los Agentes Operadores Intermediarios

Incentivo / Sanción	Año establecimiento y nivel responsable	Descripción
I: Comisiones agenciamiento	Desde 1994. Administra nivel regional.	Porcentaje sobre volumen de programas administrados. Desde 1998, valor proporcional al número de empresas participantes.
I: Fondo de fortalecimiento de agentes	Entre 1996 y 1998. Decide nivel central.	Transferencia de recursos a agentes para la constitución de capacidades al interior de éstos.
I: Financiamiento a "etapas de preparación" de programas	Desde 1998. Administra y decide nivel regional.	Transferencia de recursos a agentes para fortalecer tareas de diagnóstico y formulación de programas a fin de mejorar pertinencia, calidad y pronóstico de éstos.
S: Ejecución de garantías	Desde 1994. Administra nivel regional.	"Salvaguarda" de Corfo al buen destino (conforme a contratos) de los recursos públicos transferidos.
S: Congelamiento de transferencias	Desde 1995. Administra nivel regional. Decide nivel central o regional.	Medida reglamentaria aplicable al persistir objeciones por más de un trimestre a toda rendición contable de algún programa, presentada por un agente.
S: Pérdida de la calidad de agente	Desde 1994. Decide nivel central.	Establecida reglamentariamente frente a reiteración de faltas consideradas graves, como incumplimiento de los aportes empresariales, falta de neutralidad respecto de proveedores u otras irregularidades. Hasta 1998, sólo se han aplicado suspensiones.
I: Fondo de difusión	Desde 1997. Desde 1998 decide nivel regional.	Fondo concursable para apoyar iniciativas de difusión y promoción de los instrumentos Pyme, asumidas por los agentes.

Fuente: Elaboración propia a partir de Reglamentos y Regulaciones Operativas Profo y Fat, Corfo.

a) *Identificación y preparación de proyectos*: Es responsabilidad del Agente. Al principio se constató la necesidad de financiar el período en que se constituía un grupo de empresas con ciertas afinidades y potencialidades asociativas; se identificaban pues los elementos conformantes de una estrategia asociativa y se diseñaba un plan de trabajo anual para postular al financiamiento Corfo. Así, desde el comienzo se incluyó la posibilidad de financiar esta etapa mediante la figura del "pre-Profo". Al poco andar, los pre-Profo tendieron a representar parte importante de la cartera de proyectos en marcha de los Agentes y a homogeneizar sus contenidos (captación inicial de empresas, taller de planificación participativa con metodología *metaplan* y preparación de la ficha de postulación de proyecto). En la práctica, la existencia de un pre-Profo implicaba que si las empresas estaban dispuestas a continuar como Profos era muy difícil rechazar dicha postulación en las instancias decisoras al interior de Corfo. Finalmente, en 1998, se reemplazó la figura voluntaria del pre-Profo por la etapa de preparación más extensa, estructurada y con condiciones explícitas de aprobación para la constitución posterior de un Profo.

b) *Definición de marcos presupuestarios*: A partir de 1996, el continuo incremento en la demanda por nuevos Profo llevó a definir marcos presupuestarios anuales fijados sobre la base de los compromisos de arrastre y proyecciones de nuevos proyectos y prioridades por región. Este proceso se desarrolla al interior de Corfo con la presentación de requerimientos y proyecciones presupuestarias por parte de las Direcciones Regionales, con la elaboración de propuestas de marcos presupuestarios por parte de la Gerencia de Fomento y con la sanción definitiva de éstos por parte del Comité de Asignación de Fondos de Fomento (CAFF), integrado por el Vicepresidente Ejecutivo, dos Gerentes de División y el Gerente de Fomento, en calidad de secretario Ejecutivo.

c) *Presentación de proyectos*: Desde 1995, los proyectos se presentan en formato estándar. Su preparación es responsabilidad de los agentes operadores. Los proyectos que postulan a financiamiento Profo siguen una secuencia de filtros previos a su aprobación. El primero de ellos corresponde a los Comités de Administración de Programa (CAP), los que, a pesar de no ser obligatorios desde el punto de vista reglamentario, han ido progresivamente constituyéndose al interior de los agentes operadores como instancias que permiten discutir y validar los proyectos antes de su presentación a Corfo. El segundo filtro está dado por las Direcciones Regionales, quienes proponen la aprobación, modificación, objeción o rechazo de los proyectos presentados a la Gerencia de Fomento en alguno de los cuatro Comités Zonales en que se distribuyen las regiones. Finalmente, la Gerencia de Fomento presenta los proyectos al CAFF, en

tabla de fácil despacho -si ha habido acuerdo en la instancia previa respecto del proyecto- o en tabla de discusión -si, en cambio, éste ha suscitado opiniones discrepantes-. Con dichos antecedentes, el CAFF ratifica o rectifica las propuestas de asignación de recursos recopiladas por la Gerencia de Fomento.

d) Renovación de proyectos: La decisión de renovación del subsidio para un proyecto por un nuevo período anual sigue en lo fundamental una rutina similar a la de la presentación de proyectos nuevos. Se diferencia más bien en el mayor énfasis en los indicadores de logro alcanzados en el período previo y en el cumplimiento del programa anual de trabajo comprometido.

A pesar de que Corfo ha revisado y reformulado los procesos involucrados en esta función en varias ocasiones (a objeto de agilizar los tiempos requeridos), subsisten críticas en relación a la alta centralización en el CAFF de las atribuciones de decisión y a los tiempos de espera, considerados aún excesivos. Frente a ello, una opción que ha venido concibiéndose es la acreditación de procesos a nivel de agentes (mediante estandarización y aseguramiento de calidad en las etapas de preparación) a objeto de delegar parte de las actuales atribuciones del CAFF a los CAP³² y Comités Zonales. Este proceso permitiría además superar las actuales diferencias en el desempeño de los diversos Agentes, que, al contar con ámbitos de acción (sectorial y regional) relativamente exclusivos, crean condiciones de acceso más o menos ventajosas para las Pyme de determinadas regiones o sectores.

Una segunda crítica dice relación con el diseño de los formularios y procedimientos de apoyo a los procesos, dado que su relativa complejidad y estructuración incentivarían una mayor inversión de tiempo y esfuerzos en la formalización de los proyectos por sobre sus contenidos y logros efectivos.

V. REVISIÓN DE ALGUNOS ELEMENTOS CRÍTICOS AL INTERIOR DEL PROGRAMA DE FOMENTO A LA PYME

Sin ser exhaustivos, en esta parte se puntualizarán algunos factores relativos al diseño y operatoria de los instrumentos de fomento a la Pyme que actualmente presentan carencias o aspectos perfectibles propios de procesos de aprendizaje institucionales. La superación o evolu-

³² Los Consejos de Administración de Programas son órganos constituidos al interior de cada Agente.

ción de estos elementos puede determinar significativos mejoramientos en los niveles de impacto de los instrumentos de fomento antes descritos. Estos son: consistencia respecto de la lógica y funcionalidad de la red de fomento conformada; fortalecimiento de factores de confianza y reciprocidad entre Corfo y Agentes; reforzamiento de la complementariedad con instrumentos financieros y tecnológicos; desarrollo de esquemas de acreditación de Agentes y proveedores; desarrollo e implementación de sistemas permanentes de evaluación y monitoreo de los programas; y fortalecimiento de las articulaciones al nivel meso -al interior de los programas- para potenciar su cobertura y, en consecuencia, su impacto.

1. Consistencia respecto de la lógica y funcionalidad de la red de fomento

En el caso de la red público-privada constituida para la administración de los programas de fomento a la Pyme, puede afirmarse que su estructuración ha sido determinante para incrementar la cobertura de los instrumentos y legitimar las políticas de apoyo al sector a nivel de la comunidad empresarial. Sin embargo, la habilitación de esta red ha introducido nuevas condiciones para su direccionamiento estratégico y sus procesos internos de toma de decisión. Al no ser consideradas, éstas pueden generar fricciones y deteriorar procesos y relaciones de confianza entre los actores al interior de la red.

De acuerdo a Messner, la lógica funcional de toda red combina elementos correspondientes a las lógicas de estructuras jerárquicas y de mercado. En ese sentido, su "gobernancia" debe considerar la existencia de actores con evidentes grados de descentralización y autonomía, con natural propensión a seguir patrones de mercado (en este caso, los Agentes y proveedores). Pero, simultáneamente, el direccionamiento estratégico debe contar con la presencia de metas y acciones concertadas, elementos más propios de una lógica proclive a patrones jerárquicos (el caso de Corfo y Sercotec). Ambas lógicas son necesarias para desplegar el máximo potencial de una red, convirtiéndola en una estructura superior a las establecidas bajo patrones "puros" jerárquicos o de mercado. Sin embargo, para que ello ocurra se requiere de condiciones básicas de "separación" (es decir, de no traslape entre los roles y naturalezas de los actores) y de "conexión" entre ellos, a través de vínculos eficientes y no excluyentes respecto de terceros actores. Con respecto a la primera condición, el esquema de pisos provee suficiente resguardo. Respecto de la condición de conexión, la evidencia de los programas es menos clara, por cuanto se constatan variadas realidades (desde agentes autónomos con amplio grado de conexiones externas a la red hasta a agentes con niveles excesivos de dependencia de los programas).

La existencia de los patrones jerárquicos y de mercado al interior de la red debe considerarse en los procesos de regulación, diseño de incentivos y sanciones, y en general en toda decisión que afecte la operatividad de la red. Es probable que la introducción de elementos "puros" jerárquicos o de mercado constituyan subóptimos en el desempeño de ésta. A su vez, la tensión entre separación y conexión de actores implica distinguir sus ámbitos de responsabilidad, pero sin descuidar los mecanismos de consulta, comunicación y consideración de los diferentes intereses.

2. Fortalecimiento de factores de confianza y reciprocidad entre Corfo y agentes operadores

Confianza y reciprocidad constituyen condiciones de funcionalidad de toda red. En el caso que se analiza, sin embargo, los desbalances ya referidos entre las lógicas promotora y contralora pueden debilitar estos factores, menoscabando con ello la operación de esta red.

El fortalecimiento de la confianza implica activar espacios de comunicación sustantivos, orientados deliberadamente a reducir el desconocimiento y la incertidumbre entre los actores de la red en relación a sus conductas e orientaciones futuras. Por otra parte, facilita contrastar visiones en relación a estructuras y mecanismos institucionales relevantes así como experiencias de operación y de aprendizaje del tipo *learning by doing*.

Por su parte, el principio funcional de reciprocidad caracteriza las transacciones al interior de una red. Este las distingue de meras transacciones de mercado en los siguientes aspectos: primero, el intercambio envuelve no sólo valores monetarios por los servicios prestados, sino, además, gratificaciones intrínsecas para los actores (por ejemplo, en el caso de los agentes, mayor prestigio y reconocimiento por parte de la comunidad empresarial); segundo, no son hechos puntuales, sino parte de una relación continua y que aspira a permanecer en el tiempo, y, tercero, dichas transacciones trascienden las regulaciones contractuales en términos de lealtad y cooperación entre actores.

A menudo el exceso de énfasis contralor que Corfo ejerce sobre los agentes puede vulnerar los aspectos recién mencionados, y tiende a establecer, por el contrario, disposiciones unilaterales. Por ejemplo, frente a fallas del agente, Corfo es "indemnizada", sin que se prevea reciprocidad; esto es, frente a eventuales fallas de Corfo, no se consideran mecanismos de compensación a los demás actores, recayendo en consecuencia en ellos parte de los costos asociados a dicha falla. En todo caso, esta

carencia -difícil de superar dada la normativa asociada a la administración de recursos públicos- debe ser considerada por lo menos en los diseños de incentivos y sanciones a la labor de los agentes operadores.

3. Fortalecimiento de la complementariedad con instrumentos financieros y tecnológicos

Uno de los beneficios identificados en la evaluación del instrumento Profo fue el que muchas firmas, a través del Profo, accedían a otros programas públicos de apoyo a las empresas, tales como los programas de intermediación financiera, capacitación, fomento exportador o apoyo a la innovación tecnológica. Sin embargo, aún la oferta del sector público aparece excesivamente compartimentalizada en torno a las instituciones responsables de los diferentes programas (e, incluso, al interior de ellas). Se desaprovechan así posibles complementariedades y sinergias propias de la combinación de instrumentos en proyectos de mayor alcance y complejidad, vinculados frecuentemente a inversiones. El hecho de que los propios Profo contemplen subsidios a actividades como capacitación o misiones comerciales tampoco estimula una máxima articulación con otros instrumentos, objetivo que constituye el principal argumento para subsidiar la labor de los Gerentes. Por otro lado, las limitaciones de los instrumentos de fomento focalizados en la gestión empresarial, a la hora de promover inversiones o cambios tecnológicos, ameritan un mayor esfuerzo para facilitar una complementariedad con instrumentos más "duros". Con ello se podría disminuir o compensar los costos de transacción asociados a la interacción de las unidades responsables externas y al interior de Corfo, con este fin. Los Agentes pueden asumir iniciativas propositivas a partir de su experiencia como intermediarios en las diferentes redes (Fomento, Fontec, ProChile, Sence, Intermediación financiera, etc.)

4. Desarrollo de esquemas de acreditación de agentes y proveedores

La acreditación de competencias a nivel de los proveedores, así como de los procesos operativos a nivel de los Agentes y de la propia Corfo, constituye una condición sustantiva para descentralizar atribuciones y procesos decisionales al interior de la red, incrementar los niveles de confianza entre los tres pisos del modelo, y al mismo tiempo reducir la tasa de proyectos con impacto bajo o nulo³³. Además, resulta clave

³³ Tanto la evaluación del Profo como del Fat arroja resultados positivos en promedio, pero con alta dispersión y un número significativo de casos con resultados nulos o negativos.

el aprovechamiento de la oportunidad de liberar simultáneamente controles ex-ante, proclives a entraparse en los costos de la lógica contralora (y, muchas veces, redundantes una vez establecidas las garantías de respaldo), y controles ex-post, propios de las funciones de validación de los sistemas de aseguramiento de calidad.

5. Desarrollo de sistemas de evaluación y monitoreo de impactos

Entre las tareas del tercer piso de la red, el control, monitoreo y evaluación del desempeño de los proyectos y programas destacan como funciones sustantivas necesarias para la retroalimentación y consolidación del sistema frente a otros actores, especialmente públicos. La evaluación sistemática de los impactos de los programas, al igual que el permanente monitoreo de logros, permitiría revelar y difundir las mejores prácticas al interior de la red, a la vez que posibilitaría el establecimiento de esquemas de *bench marking*, sustantivos para una operación eficaz de los sistemas de incentivo y sanción. Es evidente que tanto las evaluaciones de impacto como los monitoreos de logro deben ser validadas regularmente por evaluadores externos a la red, como parte de las prácticas de aseguramiento de calidad de los procesos al interior de la misma.

6. Fortalecimiento de las articulaciones meso de los programas para multiplicar su cobertura

La consideración exclusiva de instrumentos activados desde la demanda, si bien salvaguarda la participación y compromiso de las empresas usuarias de los mismos y contribuye a evitar concepciones autoreferentes en los programas, no estimula las iniciativas de articulación con otros actores institucionales y locales. Estos, entre los que se cuentan los municipios y otras entidades, han desempeñado roles clave en el desarrollo de *clusters* u otras redes altamente competitivas. Es claro que la articulación institucional no siempre surge como un fenómeno espontáneo, debido a los costos de transacción y la relativa mayor complejidad de programas con participación multiinstitucional (en contraste con la simplicidad de la utilización individual de los instrumentos). El desarrollo de incentivos explícitos a este tipo de articulaciones puede contribuir significativamente a incrementar la cobertura y el impacto de los programas ampliando su alcance y proyecciones.

V. CONCLUSIONES Y DESAFÍOS FUTUROS

Los instrumentos de fomento a la Pyme han incrementado en forma sostenida su cobertura desde su implementación en 1992. Sólo considerando la actual oferta de instrumentos Corfo de modernización de la gestión empresarial (Profo, Fat, Pag -ex Premex- y PDP), su actual cobertura alcanza a más de 10.000 empresas al año.

Un factor clave en la rápida expansión de estos programas ha sido la conformación de una red de agentes operadores intermediarios que promueven y administran los instrumentos Profo y Fat. La acción de estos organismos privados ha permitido multiplicar los esfuerzos de promoción y las capacidades de administración de los programas, limitadas en un comienzo a la institucionalidad pública de apoyo a la Pyme, representada por la Gerencia de Fomento de Corfo y Sercotec.

En relación al efecto de estos programas en los niveles de competitividad de las empresas usuarias, y a un nivel más agregado, en los índices de productividad y empleo del segmento Pyme, aún no se cuenta con una base de evaluaciones de impacto sistemáticas que permita extraer resultados concluyentes. Sin embargo, las primeras evaluaciones efectuadas entre 1996 y 1997 entregaron resultados positivos en términos de rentabilidad económica y fiscal de los Profo, así como también en términos de generación de empleos (en relación al promedio de las ramas productivas correspondientes). A nivel cualitativo, se constató que el uso de estos instrumentos favorece la inducción de prácticas de gestión, la organización de los procesos productivos al interior de las empresas y la implementación de estrategias de negocios no definidas previamente.

A pesar de los positivos resultados, la evaluación muestral arrojó una alta dispersión tanto entre subsectores como al interior de los mismos, lo que indica que su uso no garantiza alcanzar soluciones adecuadas a todas las realidades y problemáticas de la Pyme. En el caso del Fat, otra fuente de dispersión en los resultados estaría determinada por la heterogénea calidad de los consultores acreditados en el sistema, en términos de su seriedad y competencias profesionales. Una debilidad adicional identificada en las evaluaciones realizadas ha sido el escaso impacto de estos instrumentos en ampliar las posibilidades de inversión de las empresas. Ello, por cuanto persisten las dificultades para acceder a financiamiento de mediano y largo plazo para la gran mayoría de empresas de este segmento. Mejorar las posibilidades de inversión de las Pyme en *aggiornamento* tecnológico, así como en tecnologías ecoeficientes contribuiría a reducir la actual brecha de productividad entre las Pyme y la gran empresa en el país.

La conformación de una red institucional de fomento a la Pyme ha constituido un desafío en materia de cooperación institucional público-privada. Lo anterior ha dado pie a múltiples procesos de aprendizaje, tanto por parte de los actores públicos como de los privados. El cambio desde una gestión tradicional -caracterizada por una alta jerarquización, centralización y énfasis contralor de la acción pública- hacia una lógica en red -con pretensiones de mayor descentralización, énfasis promotor y sistemas de incentivos y sanciones más proclives a una lógica regulatoria de mercados- no es trivial e implica ajustar funciones y modificar aspectos culturales fuertemente arraigados en la gestión pública.

Para consolidar esta evolución y proyectar esta red a futuro es necesario hacerse cargo de los aspectos críticos, tales como la consistencia de las decisiones que afectan la regulación y direccionamiento estratégico de la red, cuya responsabilidad radica principalmente en Corfo, con la lógica de "gobernancia" propia de una red, entendida como una combinación virtuosa entre mecanismos de mercado y jerárquicos; el fortalecimiento deliberado de los factores de confianza y reciprocidad como condiciones funcionales a su óptimo funcionamiento; y la estandarización y acreditación de procesos y rutinas operativas a nivel de Agentes como condición que posibilita la descentralización de las atribuciones decisionales desde Corfo. Ello permitiría reducir los pasos intermedios que caracterizan a buena parte de las decisiones que se toman al interior de la red.

Finalmente, a objeto de maximizar su impacto en los factores de competitividad de las Pymes, entre los aspectos a fortalecer en el diseño y uso de los instrumentos de fomento cabe mencionar la una revisión rigurosa de la pertinencia económica de los actuales niveles de subsidio, así como de la presencia de redundancias entre diferentes instrumentos -especialmente en el caso de los Profo-; el desarrollo de esquemas de estandarización y aseguramiento de calidad en los procesos operativos de la red institucional (incluyendo el monitoreo de logros de los proyectos y sistemas de *bench marking* a diferentes niveles); la evaluación sistemática del impacto de los programas y el énfasis en una mayor complementariedad con instrumentos financieros y tecnológicos (induciendo un mejor conocimiento de éstos a nivel de los agentes operadores e incentivos para su uso complementario). Además, cabría continuar el mejoramiento de los actuales sistemas de acreditación de consultores o proveedores de la red para que realmente exista un filtro de calidad de los mismos y estimular articulaciones institucionales de los proyectos y programas con el nivel meso, especialmente de carácter territorial (comunal, provincial, regional), sectoriales y agencias de cooperación, actualmente al margen de los programas. Lo anterior, a objeto de multiplicar su cobertura, aprovechar sinergias y, en consecuencia, potenciar su impacto.

- Altenburg, Tilman (1999), *Pequeñas y medianas empresas en los países en vías de desarrollo. Fomentando su competitividad e integración productiva*. Instituto Alemán de Desarrollo, Berlin.
- Banco Mundial (1997), *World Development Indicators*, Washington, D.C..
- Benavente, J. y Crespi, G. (1998), *Evaluación del instrumento FAT*, Universidad de Chile/Ministerio de Economía. Santiago.
- Best, Michael (1990), *The new competition. Institutions of Industrial Restructuring*, Polity Press, Cambridge.
- Cepal (1997), *Nuevo enfoque en el diseño de políticas para las Pymes. Aprendiendo de la experiencia europea*, Documento interno. Buenos Aires.
- Corfo y Fundación Ebert (1995), *Pyme, un desafío a la modernización productiva*, Santiago.
- Corfo (1998), *La Pyme en la economía chilena*, Documento preliminar. Santiago.
- Dini, Marco y Katz, Jorge (1997), "Nuevas formas de encarar las políticas tecnológicas. El caso de Chile", *Revista Comercio Exterior*, México DF.
- Esser, Klaus (1999), *Institutioneller Wandel unter Globalisierungsdruck. Überlegungen zu Aufbau und Koppelung von Nationalstaat und Marktwirtschaft in Chile*, German Development Institute, Berlin.
- Gatto, Francisco (1997), *El desafío competitivo que plantea el Mercosur a las Pyme industriales*, Monografía. Buenos Aires.
- Humphrey, John y Schmitz, Hubert (1998), "Trust and Inter-Firm Relations in Developing and Transition Economies", *The Journal of Development Studies*. Volumen 34, N°4, Londres.
- Katz, J., Benavente, J. y Crespi, G. (1997), *Evaluación económica del instrumento Profo*, Universidad de Chile/Ministerio de Economía. Santiago.

- Labarca, Guillermo (1997), "Las políticas de desarrollo productivo en Chile". En Peres, Wilson (ed.). *Políticas de Competitividad Industrial en América Latina y el Caribe*. Siglo Veintiuno Editores, México DF.
- Messner, Dirk (1997), *The Network Society. Economic Development and International Competitiveness as Problems of Social Governance*, German Development Institute, Berlin.
- Montero, Cecilia y Morris, Pablo (1999). "Territorio, competitividad sistémica y desarrollo endógeno. Metodología para el estudio de los Sistemas Regionales de Innovación". Programa de Innovación Tecnológica, Ministerio de Economía.
- Muñoz, Oscar (ed.) (1996), *Estado, empresarios, instituciones. Estrategias para la transformación productiva*, Cepal/Cieplan. Santiago.
- Rodgers, G. (ed.) (1998), *Chile. Crecimiento, empleo y el desafío de la justicia social*, OIT, Ginebra.
- Scapini, Juan Carlos (1998), "Desarrollo productivo de la Industria Manufacturera", *Revista Estadística y Economía*, segundo semestre, Santiago.
- Villarán, Fernando (1994), "El nuevo rol de las Pyme en América Latina. En Competitividad, globalización y generación de empleo en la Pyme". Mitinci. Lima.
- Winter, Sidney (1995), *Small and medium-size enterprises in economic development. Possibilities for research and policy*, World Bank. Washington.

LAS RELACIONES DE REGULACIÓN ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO EN CHILE. EL CASO DEL SECTOR ELÉCTRICO.

Eugenio Rivera Urrutia

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo busca evaluar, en el ámbito regulatorio de servicios públicos, si el desarrollo de la institucionalidad económica durante los años 90 le ha dado una participación creciente al sector privado o, por el contrario, la ha inhibido, generándose una relación antagónica entre el Estado y los empresarios. Se analiza la cooperación público-privada en la regulación de los servicios públicos, quedando en evidencia que dicha cooperación no ha sido fácil y que ha estado sujeta a múltiples y variados conflictos.

Esta situación deriva, en gran medida, de un entorno institucional generado bajo el régimen militar que, por una parte, sobrestimó la capacidad autoreguladora del mercado y, por otra, subestimó la importancia de las instituciones en la construcción y desarrollo eficiente de los mercados. A ello, se sumó una perspectiva ideologizada, que llevó a construir un sistema político destinado a proteger el modelo económico establecido, el cual en ésta y otras áreas tiende a dificultar las iniciativas de perfeccionamiento institucional que toman los distintos actores y organismos del Estado. Esta situación de entrampamiento, agudiza las desconfianzas existentes y ha generado relaciones público-privadas conflictivas. Los arreglos institucionales específicos que caracterizan a la institucionalidad reguladora traducen, también, en sus estructuras básicas, estas características. A ello, se agrega la inexistencia de mecanismos de participación de los afectados, la falta de institucionalización de los procesos regulatorios y el alto hermetismo y falta de transparencia, todo lo cual dificulta la cooperación. Estos arreglos institucionales han derivado en eventos altamente críticos, como en el caso eléctrico, y de alta litigiosidad, como en el caso de las telecomunicaciones.

El trabajo presenta en su segunda sección, en forma breve, el enfoque utilizado en el análisis; en la tercera, se caracteriza el entorno institucional y las condiciones de su surgimiento, las características de la institucionalidad reguladora y su impacto en las relaciones público-privadas. En la cuarta sección, se revisan los principales hitos en torno a

los cuales han interactuado los agentes públicos y privados en los sectores de telecomunicaciones y sanitario. En la quinta sección se analiza la forma en que la comisión Jadressic ha propuesto abordar los problemas institucionales del sector y su eventual influencia en la cooperación pública-privada. Finalmente, en la sexta sección se realiza, con mayor detalle, un estudio de las relaciones público y privadas en torno al sector eléctrico. El trabajo termina con algunas conclusiones generales.

II. EL MARCO ANALÍTICO

Para evaluar las relaciones Gobierno sector privado durante los años 90 y precisar la naturaleza de la relación pública-privada que se ha ido construyendo, se requiere formular un enfoque analítico que precise los conceptos.

Para operacionalizar los conceptos de Gobierno y sector privado, Joan Prats ha propuesto concebir dicha relación como conformada por 3 actores:

- 1) Los legisladores (que en nuestro caso incluiría tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo en su dimensión de colegislador), por la que debe entenderse la coalición legislativa que origina la regulación así como las coaliciones sucesivas que tienen el poder de modificarlas.
- 2) Los administradores, que son los directivos y funcionarios ejecutivos con participación directa o relevante en la toma de decisiones concernientes al marco regulador; y
- 3) Los diversos grupos de interesados en la elaboración y forma de aplicación de la regulación, en tanto que perceptores de las cargas y beneficios derivados de la intervención reguladora. (1998, pp. 82 y ss.)

El intercambio o transacción entre los actores de todo régimen regulador, se produce en un marco institucional determinado (el orden o sistema político constitucional, formal e informal), el cual constituye el marco de restricciones e incentivos en el que los actores calculan sus intereses y formulan sus preferencias. Como señala Joan Prats, siguiendo a Williamson (1993), es relevante la distinción entre entornos institucionales (macro) y los arreglos institucionales u organizativos (micro), fruto de los acuerdos entre un grupo de actores determinados.

La operación de los sistemas regulatorios está determinado, por los costes de transacción que implican las decisiones para los diferentes actores del sistema. Joan Prats distingue, en ese sentido, cuatro costes principales que determinan los contenidos del marco regulatorio y la

forma en que se garantiza su cumplimiento: (1) El coste de tiempo y del esfuerzo requeridos para alcanzar el acuerdo sobre el marco regulador y para que los grupos de interés participen en el proceso de implementación o administración de dicho marco; (2) Los costes y beneficios derivados de la durabilidad de los procesos legislativos, que implica que una legislatura posterior puede modificar la decisión del legislador originario. Este último no puede eliminar del todo este coste, pero sí pueden reducirlo incrementando el coste que los legisladores subsecuentes tendrán que pagar por cambiar la regulación; (3) El coste de transacción que deriva del problema de la agencia, se produce debido a la imposibilidad del legislador originario (principal) para poder garantizar que su agente administrativo aplicará la regulación del modo acordado en el compromiso regulador originario entre los legisladores y los diferentes grupos de interés y, finalmente; (4) el coste originado por la incertidumbre, que genera la dificultad de calcular los beneficios y costes privados asociados a una decisión reguladora en el momento de producirse ésta (1998, pp. 84 y ss.)

Desde esta perspectiva, se pierde de vista tanto el impacto que pueden tener convicciones ideológicas muy acentuadas como los problemas de información incompleta que afectan a los actores, lo que los lleva a asumir determinadas posiciones. Sin embargo, incorporando estas consideraciones resulta un instrumento analítico útil para nuestro tema, por lo que lo utilizaremos como marco de referencia para lo que sigue.

III. LA CONSTRUCCIÓN DE LOS ARREGLOS INSTITUCIONALES VIGENTES EN EL SECTOR DE SERVICIOS PÚBLICOS

1. El entorno institucional

En Chile, los marcos regulatorios originarios surgen en un entorno institucional caracterizado por la existencia de un régimen autoritario, donde el Poder Legislativo estuvo ejercido por los 4 comandantes en jefe de las FF.AA. La constitución del sistema institucional global, estuvo profundamente marcada por la intención de generar un complejo mecanismo de protección del sistema económico eficiente que se creía estar creando.

Con tal objeto, se estructuró un sistema institucional con un fuerte sesgo en contra de su transformación, mediante el establecimiento de obstáculos que elevaban significativamente los costes de la modificación de las normas legales involucradas. Institucionalmente, ello se tradujo en un sistema electoral binominal, que asociado a la existencia de

senadores designados, exige una votación popular superior al 66% para obtener la mayoría en el Senado. Se suma al régimen de generación del Senado, un sistema de quorums que hace prácticamente imposible modificar la constitución y las leyes orgánicas sin contar con el acuerdo pleno de la oposición. Más aún, la mencionada composición del Senado exige acuerdo de la oposición, minoritaria electoralmente, para la aprobación de cualquier iniciativa legal del Ejecutivo¹.

La capacidad de bloqueo de que dispone el Senado, tiene como contrapartida un fuerte presidencialismo, donde el Ejecutivo dispone de iniciativa exclusiva en las materias con impacto en las finanzas públicas y puede determinar, por sí sólo, la asignación de urgencia a un proyecto de ley. Con ello, cualquiera iniciativa parlamentaria puede estancarse si no cuenta con el auspicio del Presidente de la República. Completa la situación de entrapamiento, el hecho que la facultad reglamentaria del Presidente de la República ha estado sometida a grandes restricciones, como efecto de la interpretación dominante hasta hace poco tiempo, de que dicha facultad se debe aplicar únicamente a los aspectos previstos por la ley.

Estas circunstancias exigen al Ejecutivo adoptar un comportamiento estratégico para ampliar su estrecho margen de maniobra, en un contexto de fuertes transformaciones económicas, tecnológicas y sociales, que demandan del Estado una gran capacidad de decisión y un manejo eficiente. A la necesidad de adoptar un comportamiento estratégico que le permita sobrellevar las dificultades del trámite legislativo, se suma la existencia de una institucionalidad pública hermética al escrutinio público, configurada durante la larga experiencia autoritaria que excluye, frecuentemente, la participación de los interesados. Paradójicamente, en las administraciones democráticas, estas características pueden operar, en ocasiones, en contra del mundo empresarial. Esta situación lleva, a su vez, a una suerte de judicialización de las relaciones entre la administración y los privados, generándose el uso y abuso de los recursos de protección, lo que afecta negativamente la eficiencia de la acción gubernamental. Estos rasgos generales del Estado chileno tienen una profunda incidencia en la operación del sistema regulatorio.

2. El arreglo institucional de la regulación de servicios de utilidad pública

El entorno institucional descrito, condiciona los arreglos institucionales específicos que fijaron las condiciones de operación de los ser-

¹ Esta situación podría cambiar, al incorporarse el Presidente Eduardo Frei al Senado al finalizar su mandato, si se mantiene la detención de Augusto Pinochet en Londres y se prolonga el juicio que lleva ENDESA en contra del senador Francisco Javier Errazuriz.

vicios de utilidad pública. Las normas y organizaciones estuvieron orientadas por una visión simplificada de los mercados y las condiciones de su funcionamiento, un claro sesgo antiestatal y una perspectiva tecnocrática de la política pública. Se trataba de una perspectiva, sintetizada en el llamado "Consenso de Washington", que no se hacía cargo de que "hacer funcionar los mercados requiere algo más que una baja inflación; requiere regulación fiscal, políticas para la competencia, políticas que faciliten la transmisión de tecnologías y promuevan la transparencia" (Stiglitz, 1998, p. 14)

Esta visión se tradujo en la sobrevaloración de las capacidades de autoregulación de los mercados, que indujo a una falta de preocupación por la organización industrial que resultaría de la privatización (monopolio nacional e integración vertical) y a no asignar a las entidades sectoriales, especializadas, responsabilidades en materia de promoción y defensa de la competencia.

No se aseguró el desarrollo de un sector privado fuerte, competitivo, eficiente y estable, a través de la creación una infraestructura legal adecuada, un marco regulatorio que maximizara el alcance de la competencia y un sistema de protección de los inversionistas, en particular pequeños. La escasa atención prestada a la construcción de las instituciones públicas requeridas para este fin, afectó la eficiencia y sostenibilidad del sistema económico.

Junto con el predominio de la visión indicada, el entorno institucional en que surgen las legislaciones reguladoras se caracteriza por la inexistencia de grupos empresariales vinculados a los sectores de servicios públicos tales como energía, telecomunicaciones etc., por ser la gran mayoría de las empresas de propiedad pública. En consecuencia, los arreglos institucionales respecto de los servicios de utilidad pública se estructuran en ausencia del actor empresarial tradicional. En las condiciones del autoritarismo, el otro actor interesado, el usuario, está naturalmente ausente.

No obstante, no sería precisa la afirmación de que existía total ausencia del vértice "interesados". En efecto, los administradores que tuvieron asignada la tarea de racionalizar las empresas y prepararlas para la privatización constataron la posibilidad de apropiarse de ellas al aparecer nuevos mecanismos de privatización: el llamado capitalismo popular y los inversionistas institucionales. En este contexto, también es clave el rol del otro grupo de administradores, que tiene a su cargo la proposición de los marcos regulatorios que aprobarán los "colegisladores del régimen militar" entre los cuales destacan las leyes generales de servicios eléctricos y de telecomunicaciones.

Pese a que la política del régimen apuntaba a prolongar el mandato de Pinochet, la posibilidad de que grupos opositores llegaran al Gobierno, llevó al régimen a producir leyes que detallan los requisitos para optar a concesiones y las metodologías tarifarias, de manera de limitar la discrecionalidad con que, se esperaba, actuarían las nuevas autoridades en caso de triunfar la oposición de entonces. Se temía la vuelta de las prácticas tradicionales de fijar tarifas por debajo de los costos de operación e inversión, con el fin de atenuar el impacto de la inflación sobre los sectores populares, con las consecuencias esperables sobre las decisiones de inversión.

3. Las características de la institucionalidad reguladora

En un contexto en que predomina una visión que sobreestima la capacidad de autoregulación del mercado, desprecia la importancia de las instituciones en la generación de mercados eficientes, no aprecia el papel del Estado en la constitución de los mercados y, más aún, ve con gran desconfianza a los organismos públicos, la institucionalidad regulatoria que se desarrolla queda sujeta a fuertes limitaciones. Las entidades que asumen dichas funciones son las mismas que con anterioridad estaban encargadas de la formulación de las políticas sectoriales correspondientes o de la fiscalización técnica, sin ser sometidas a una adecuación organizacional. A ello, se suma el impacto de una política que reniega de la función pública y aplica mecanismos primarios de control del gasto (recortes parejos, por ejemplo).

Los gobiernos democráticos reciben, en consecuencia, una estructura institucional reguladora conformada por instituciones nacidas en diferentes épocas, con objetivos disímiles, en proceso de desaparición algunas, apenas constituyéndose otras; con estructuras salariales rígidas², incompatibles con la posibilidad de atraer los profesionales adecuados y sin una definición clara del rol genérico de este segmento del aparato público ni de la misión y objetivos específicos de cada institución. No se desarrolló un diseño general que diera coherencia a esta estructura.

Algunas de estas entidades públicas, como la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, son de antigua data y están orientadas principalmente a la fiscalización y determinación de las normas técnicas del respectivo sector. Otras, son de creación más reciente. Es el caso de la Subse-

² En el ámbito de servicios públicos, una excepción en esta materia es la Comisión Nacional de Energía que, aún cuando tiene una planta reducida de profesionales, dispone de significativos recursos para remuneraciones competitivas el mercado y para contratar estudios que fortalezcan sus acciones regulatorias.

cretaría de Telecomunicaciones, creada en 1977 y que asume como tareas la definición de la política pública respecto del sector, la regulación técnica y los procesos de privatización. Algo similar ocurre con la Comisión Nacional de Energía, creada en 1978, que se encargó de proponer políticas y un marco regulatorio para el sector que posibilitara la privatización.

Con la enajenación de las empresas públicas que tenían, en la práctica, a su cargo la regulación de los respectivos sectores, las instituciones mencionadas se ven obligadas a asumir las tareas propiamente regulatorias, sin que sus leyes orgánicas ni sus estructuras organizativas pasaran por un proceso de readecuación. La Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), creada a fines de 1989 para ejercer la regulación del sector, en particular de los procesos tarifarios, no es dotada ni de una institucionalidad adecuada ni de los recursos necesarios. Prueba de ello, es que muestra una completa inoperancia al producirse la crisis de "Lo Castillo", principal empresa privada del sector, que deja sin agua a buena parte del barrio alto de Santiago.

Los marcos regulatorios en telecomunicaciones, en el sector eléctrico y en los servicios sanitarios son, simultáneamente, ambiciosos e ingenuos. Por una parte, el legislador original pretende eliminar todo campo de discrecionalidad a los administradores de manera de establecer restricciones insalvables a una eventual política populista en materia de tarifas. Como contrapartida, la idea de que las instituciones no importan se traduce en leyes excesivamente parcas en materia de instituciones y procedimientos, lo que a la larga puede, paradójicamente, afectar la posibilidad del debido proceso en el marco de la administración.

En este contexto, no es extraño que sean pocas las obligaciones de las entidades regulatorias en materia de información y de fundamentación de las decisiones. Así, en el caso de la fijación de los precios de nudo (precios de generación y transmisión en el sector eléctrico), el procedimiento prevé un informe preliminar de la Comisión Nacional de Energía destinado a que sea estudiado y observado por las empresas. No obstante, la ley señala que la CNE podrá aceptar o rechazar, parcial o totalmente, las observaciones de las empresas sin que se exija fundamentación alguna.

El sobreénfasis en la relación Estado-sector privado, (entendido éste como un actor empresarial único y homogéneo, presuntamente amenazado de abuso por parte de los poderes públicos, preocupación exacerbada por el ideologismo que caracteriza al régimen militar y por el escaso desarrollo de la competencia en los servicios de utilidad pública), trae consigo una institucionalidad sectorial poco apta para arbitrar entre privados y carente de toda función en materia de promoción y pro-

tección de la competencia. Dichas funciones están radicadas en el sistema antimonopolio, cuya debilidad institucional es proverbial, y sólo puede ser atenuada por la alta vocación de servicio público de quienes han participado de sus diversos organismos. Tampoco están previstas instancias de participación para usuarios; su bienestar, se supone, es el resultado natural del funcionamiento de los mercados. Las empresas de los segmentos competitivos, cuya prestación de servicio puede verse afectada por el proceso tarifario de la empresa regulada, como por ejemplo, los portadores de las comunicaciones de larga distancia y los prestadores de servicios complementarios en el sector de telecomunicaciones, no tienen participación alguna en los procesos de tarificación del segmento regulado.

4. Las consecuencias de los arreglos institucionales vigentes en las relaciones público privadas

Frente a los «amarres» institucionales que restringen la acción de la administración pública sobre los marcos regulatorios, la autoridad reguladora se asila en la falta de procedimientos formalizados y en la discrecionalidad que le asigna la ley para imponer sus criterios, sin consultas a los interesados.

La falta de institucionalización de instancias de participación y, en el caso de las escasas instancias existentes, su limitación sólo a los directamente afectados, tiene como consecuencia que la interacción cotidiana entre la administración reguladora y el sector privado es informal y aparece como poco transparente. La defensa de los intereses afectados, en este entrampamiento legal-administrativo, se puede realizar sólo mediante la acción de lobbys o frente al Poder Judicial, lo que dificulta aún más las posibilidades de diálogo y agudiza la falta de transparencia de los procesos.

La cooperación entre el sector público y privado se ha visto limitada, porque el marco regulatorio no concibe sino precariamente dicha cooperación. La inexistencia de canales de participación para grupos distintos de los empresariales y lo precario de los existentes para éstos últimos, hace que la incipiente cooperación sea mirada sospechosamente, lo que la dificulta. Al no percibirse que la regulación incluye una dimensión de supervisión y mediación de las relaciones entre privados, y la carencia por parte del estado de instrumentos efectivos, tiene como resultado que su intervención es tardía y poco eficaz.

Así, la competencia tiende a ser sustituida por el conflicto, con los consiguientes impactos negativos sobre la eficiencia, lo cual dificulta adicionalmente la cooperación pública privada.

IV. LAS RELACIONES SECTOR PÚBLICO-PRIVADO EN TORNO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS BAJO LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN

Las dos administraciones de la Concertación han perfeccionado las reglas del juego en los servicios públicos, extendiendo la competencia y abriendo nuevos negocios para el sector privado. Ha habido un esfuerzo por mejorar los entes reguladores y los procesos y procedimiento regulatorios. No obstante, los avances han sido desiguales entre los sectores y en general insuficientes. Estas circunstancias, sumadas a las desconfianzas existentes entre los grupos empresariales y las nuevas autoridades, han traído consigo conflictos permanentes -como en el caso eléctrico- que derivaron en la grave crisis de suministro que afectó al país³; además, una alta litigiosidad y problemas de fiscalización que afectan el desarrollo de la competencia, como es el caso de telecomunicaciones. Los cambios en el marco regulatorio del sector sanitario, están orientados a traducir los aprendizajes realizados en los otros sectores en un perfeccionamiento de las condiciones estructurales de la competencia y al establecimiento de mecanismos regulatorios que permiten la participación de los interesados y una amplia difusión de la información sobre la cual se basan las decisiones regulatorias. Ello debería permitir generar un marco institucional más favorable para la cooperación pública y privada.

1. El caso de las telecomunicaciones

a) La definición de la arquitectura del sector

El desarrollo de las relaciones público - privadas, en el sector de telecomunicaciones, presenta como hitos básicos la controversia en torno a la presencia simultánea de Telefónica de España en CTC y Entel; la tramitación y aprobación de la modificación de la Ley General de Telecomunicaciones, que abrió la competencia en larga distancia y autorizó a la Compañía de Teléfonos de Chile a participar en los otros segmentos de las telecomunicaciones a través de filiales; la puesta en operación del multicarrier y las dificultades experimentadas en su desarrollo; los esfuerzos realizados para dar un decisivo impulso al desarrollo de las comunicaciones móviles, que culminaron con la licitación de tres frecuencias en la banda de 1800 y la introducción de la telefonía personal en Chile; el proceso tarifario de la CTC que ha culminado recientemente.

³ El sector eléctrico es tratado en extenso, como estudio de caso, en la quinta sección del presente trabajo.

La estructuración del mercado de telecomunicaciones ha constituido un "issue" permanente en el desarrollo del sector. Durante el régimen militar, en los debates que precedieron al proceso de privatización se contemplaron diversas posibilidades, entre las cuales destacaron la idea de fusionar las empresas de telefonía fija y de larga distancia y privatizarlas como un monopolio global; la de separar el monopolio local nacional en monopolios regionales y, la de mantener la separación entre telefonía local y larga distancia. Finalmente, se optó por privatizar ambas empresas por separado, sin afectar sus posiciones monopólicas en los respectivos mercados.

Durante el proceso de privatización, se planteó la eventualidad de que ambas empresas fueran controladas por Telefónica de España. No obstante, en 1992 luego de adquirir de parte del grupo australiano Bond la mayoría del paquete accionario de CTC, Telefónica de España fue obligada, primero por la Comisión Preventiva Central y, luego, por la Comisión Resolutiva Antimonopolio, a enajenar el paquete accionario correspondiente al 20% del total que dicha empresa mantenía en ENTEL. La decisión de impedir la participación simultánea en la empresa local dominante y en el segmento de larga distancia, fue parcialmente revertido al aprobarse en 1994 la reforma a la ley de telecomunicaciones que, al introducir el sistema del multiportador en larga distancia, no prohibió la participación de las concesionarias locales en dicho segmento.

Durante 1993, la discusión parlamentaria en torno al proyecto de ley indicado, concentró el debate en el ingreso de CTC a larga distancia. La controversia dividió transversalmente a los parlamentarios de los diversos partidos. Algunos compartían la tesis de separar los distintos segmentos de las telecomunicaciones. Otros consideraban razonable la idea de un modelo regulatorio que permitiera al concesionario dominante en telefonía local operar en todos los segmentos, pero sujeto a regulaciones tendientes a evitar subsidios cruzados y otras distorsiones de la competencia. Las dificultades planteadas por el conflicto, exigieron analizar diversas fórmulas para resolver la polémica y, al mismo tiempo, lograr la introducción de la competencia en larga distancia, que constituía el eje de la política gubernamental.

El ingreso de Chilquinta a ENTEL como controladora, facilitó el acuerdo, pues esta empresa aspiraba a convertir a Entel en un operador universal. Con esto, se desbloqueó el conflicto y se aprobó la ley que autorizó a las empresas de telefonía local a operar en larga distancia por intermedio de una filial⁴. Sobre esta base, CTC creó CTC-Mundo. La re-

⁴ Es interesante hacer notar que la ley de telecomunicaciones de los Estados Unidos, aprobada en

forma de la ley de telecomunicaciones de 1994, en consecuencia, no sólo terminó con el monopolio de larga distancia al introducir el multicarrier, sino que, además, determinó la arquitectura definitiva del sector.

Llama la atención en este caso, a diferencia del sector eléctrico, que la desconfianza de los empresarios privados frente a eventuales intentos del gobierno democrático de poner marcha atrás en el modelo, no se tradujo en un rechazo a legislar, sino que más bien los llevó a constituirse en lobbystas para hacer aprobar el modelo regulatorio que les interesaba. Probablemente, fue decisiva la presencia de Telefónica de España, empresa pública bajo un Gobierno socialista, que no tenía por qué temer a una administración DC-PS-PPD. Más aún si se consideraba que el presidente del directorio de la empresa dominante a nivel local, era un connotado socialista chileno. En este contexto, a Entel no le era posible sino desarrollar una actitud similar.

b) Las relaciones público-privado en el contexto de un operador universal dominante

La opción del legislador por una organización industrial caracterizada por la presencia de un operador dominante en telefonía local, autorizado a participar a través de filiales en los otros segmentos de las telecomunicaciones, conjuntamente con el aumento del número de actores de la industria como efecto del desarrollo de la telefonía móvil, y la introducción de competencia en larga distancia, complejizó significativamente las relaciones entre el sector público y privado. Hasta ese momento, el objetivo básico de la regulación era la definición de tarifas capaces de incentivar a las empresas a un esfuerzo permanente por elevar la productividad y calidad de los servicios, asegurando niveles razonables de rentabilidad, acompañado todo ello, de precios más favorables para los usuarios. Este objetivo, es modificado al coexistir segmentos regulados con segmentos competitivos y al no prohibirse la participación simultánea de empresas en estos segmentos. En efecto, la regulación se reorienta en el sentido de asegurar que la empresa integrada, dominante en telefonía local, no utiliza su poder de mercado para afectar la competencia en los segmentos competitivos.

A partir de 1994, bajo el alero de la nueva legislación, se puso en operación el sistema del multiportador. Con él, los usuarios pueden elegir la empresa que transporte sus comunicaciones de larga distancia. La competencia, eliminó la necesidad de fijar las tarifas cobradas a los usua-

1996 ha otorgado la facultad a las empresas de telefonía local de ingresar a la larga distancia, pero sólo una vez que se creen las condiciones para que exista competencia a nivel local.

rios de estos servicios y trajo consigo una reducción extraordinaria de precios, estimada en un promedio del orden del 60%. No obstante, el desarrollo del sector no fue todo lo positivo que se esperaba.

En su Resolución 389 de 1993, la Comisión Resolutiva del Sistema Antimonopolio, señaló como condición indispensable para que las concesionarias de telefonía local operaran en larga distancia las siguientes: (i) las empresas integradas verticalmente, deberán hacerlo por medio de empresas filiales o coligadas, constituidas como sociedades anónimas abiertas, perfectamente diferenciadas, de modo que sea posible identificar, fácilmente, entre otros factores, los costos de transferencia; (ii) El cargo de acceso a la empresa local correspondiente, no podrá discriminar entre los portadores, deberá ser fijado por la autoridad y deberá reflejar los costos directos, eliminando toda forma de subsidio desde larga distancia a las telecomunicaciones locales.

En el proceso tarifario de 1993 - 1994 de la compañía local dominante, estas condiciones no se cumplieron adecuadamente, ya que para permitir el autofinanciamiento de la empresa, el Decreto Tarifario N° 95 (que entró en vigencia en mayo de 1994), estableció cargos de acceso para llamadas de larga distancia, nacional e internacional, de salida por sobre sus valores eficientes. Adicionalmente, se fijó un sobrecargo considerable para el acceso de entrada en llamadas de LDI, cobrado por CTC a las empresas portadoras, equivalente a 14 veces el cargo de acceso nacional en horario normal y a 84 veces en horario reducido. Aún cuando es discutible el monto preciso del subsidio generado desde la larga distancia a la empresa CTC, existe un amplio consenso respecto de su existencia, cuestión que afectó la rentabilidad de las empresas portadoras. (Inecon, 1999, pp. 413 y ss.)

Adicionalmente, en los años posteriores a la aprobación de la reforma legal, algunas empresas de larga distancia acusaron a CTC Mundo de aplicar una política predatoria de precios. Estas acusaciones, enfatizaron también la existencia de falta de claridad respecto de la compartimentación de los costos de administración y otros, entre la empresa local y su filial en larga distancia, lo cual contradice lo dispuesto por la Comisión Resolutiva.

Por su parte, en el caso de la telefonía móvil, la tasa de penetración creció lentamente entre el año 1991 y 1997, pasando desde 0,27% a 2,78. Este débil crecimiento era resultado, principalmente, de las dificultades para aplicar el sistema "quién llama paga" a la telefonía móvil, previsto en la ley de telecomunicaciones, debido al rechazo por parte de la empresa local dominante a pagar los costos reales de las redes móviles en el cargo de interconexión. La incorporación de la banda de 1900

Mhz o PCS; la rápida acción del sistema antimonopolio que impidió la aplicación del "Calling party pays plus", que amenazaba seriamente la competencia en la telefonía móvil; la publicación del Reglamento del Servicio Público telefónico que operacionaliza la aplicación del precepto legal y, finalmente, el proceso de fijación de los cargos de acceso a las compañías móviles, que obliga a las compañías locales exigir este cobro a sus abonados, son todas las acciones que permiten que entre en vigencia el sistema "quién llama paga", en febrero de 1999, lo que cambia la situación y genera un crecimiento explosivo de este segmento.

En efecto, la sola expectativa de que el proceso de tarificación terminaría exitosamente, llevó a que la telefonía móvil alcanzara la cifra de 964.212 abonados en 1998, lo que equivale a un crecimiento en torno al 100% y hace posible alcanzar una tasa de penetración de 6,46%. De acuerdo con las informaciones de las empresas, a finales del año 1999, el número de abonados alcanzará un total de 1.900.000, lo que representa un crecimiento adicional de 100% en 12 meses. El dinamismo del mercado y el desarrollo de nuevos programas está permitiendo acceder a la telefonía a grupos, para los cuales, disponer de un teléfono parecía inalcanzable.

Probablemente, el principal elemento que ha determinado la operación del sector de telecomunicaciones es la existencia en telefonía local de una empresa dominante cuyo poder de mercado se extiende, a través de sus filiales, hacia los otros segmentos. Son necesarios estudios para precisar los problemas del modelo de competencia que se ha ido construyendo. Lo cierto es, sin embargo, que varias empresas competidoras han enfrentado graves problemas financieros (Telex-Chile); otras han ido abandonando parcialmente el sector (VTR), y las que continúan, hacen frente a circunstancias financieras extremadamente difíciles. Esta situación ha derivado en una continua y fuerte litigiosidad entre los agentes del sector, que en general enfrentan al regulador y los distintos operadores con la empresa local dominante⁵. La SUBTEL y el sistema antimonopolio han debido analizar un larga serie de acusaciones contra

⁵ Durante el año 1998, se discutieron en los organismos antimonopolios diversos casos de telecomunicaciones, entre los que cabe destacar los siguientes: (a) Venta de VTR Larga Distancia a la Compañía de Telecomunicaciones de Chile. En este caso, la Comisión Preventiva Central objetó la venta por considerar que incluía una serie de activos útiles para la telefonía local, lo que podría redundar en un fortalecimiento adicional de la posición dominante de la CTC. El dictamen fue revertido en la Comisión resolutoria por considerarse que dichos activos no eran relevantes. (b) Servicio "Calling Party Pays Plus".

La Fiscalía Nacional Económica, solicitó a la Comisión Resolutiva sancionar la eliminación unilateral por parte de Startel, filial móvil de la CTC, del cobro a los usuarios de las llamadas de entrada. Se acusó a la empresa de conducta depredatoria y que se hacía posible por la existencia de subsidios cruzados desde la empresa madre. (c) La empresa ENTEL acusó a la filial de CTC en larga distancia CTC Mundo de tarifas depredatorias en ese segmento.

CTC por abuso de posición dominante. En general, existía la percepción de que la institucionalidad pública de promoción de la competencia y reguladora, no han sido efectivas en el control de la empresa dominante. No obstante, la evolución del sector en el último tiempo permite mayor optimismo, en particular, a partir de la resolución de la Comisión Resolutiva que acogió el requerimiento del fiscal en contra de Startel y de la dictación del nuevo decreto tarifario de Telefónica, ex CTC.

Aún cuando en el ámbito local, existe la posibilidad de competencia desde la promulgación de la ley de telecomunicaciones en 1982, es éste el segmento de la industria en el cual está menos desarrollada. No obstante, con la Resolución 515 de la Comisión Resolutiva del sistema antimonopolio, se ha abierto un camino promisorio en la materia. En ella, se desarrolla el concepto de desagregación de redes, que permite a las distintas empresas contratar partes de la red local de acuerdo con sus requerimientos, pudiendo ofrecer servicio de telefonía y servicios de valor agregado, de acuerdo con las necesidades de los clientes y a precios mucho más convenientes. El Decreto tarifario, que junto con fijar las tarifas a público, identifica en detalle estas partes y determina la tarifa a la cual se pueden adquirir, fue tramitado por la Contraloría General de la República, tomando razón en el mes de agosto. Sobre esa base, se abrirá una nueva era en telefonía local, y los usuarios podrán recibir beneficios similares a los que le trajeron la competencia en larga distancia y el "quién llama paga" en telefonía móvil.

2. El sector sanitario

A finales del régimen militar, y como parte de la privatización de los servicios de utilidad pública, se dictaron una serie de normas orientadas a crear las condiciones para privatizar el sector sanitario. La reforma regulatoria e institucional del sector sanitario apuntó a:

- a) La separación de los roles empresario y regulador del Estado.
- b) El establecimiento de normas tarifación y de explotación comunes a todas las empresas que operan en el sector tanto de propiedad pública como privada.
- c) El establecimiento de un sistema tarifario basado en criterios de eficiencia y autofinanciamiento de las empresas.
- d) El establecimiento de un sistema transparente de concesiones.
- e) La eliminación del sistema de subsidios vía tarifas, y su reemplazo por un sistema de subsidio directo a los consumidores de bajos ingresos⁶.

⁶ Los principales cuerpos legales que establecieron las regulaciones del sector son: (a) El Decreto con Fuerza de Ley (DFL) 70 de 1988, que establece el régimen de Tarifas y Aportes reembolsa-

Durante el año 1995, el Gobierno se propuso alcanzar hacia el año 1999, la meta de dotar al 100% de la población urbana con servicio de agua potable y alcantarillado e incrementar, significativamente, la cobertura en tratamiento de aguas servidas y agua potable rural. El diagnóstico del gobierno fue que para lograr las metas señaladas, no sólo se requerían inversiones por varios cientos de millones de dólares, sino también emprender proyectos de mayor complejidad tecnológica y de gestión, lo que hacía necesaria la participación del sector privado. La maduración de las empresas del sector, el aumento de la cobertura de agua potable y alcantarillado en las zonas urbanas, la existencia de subsidios a la demanda para satisfacer los requerimientos de los más pobres y el establecimiento de un nuevo marco regulatorio, hacían posible liberar paulatinamente al Estado de la prestación directa y concentrar su acción en la regulación de las tarifas, la calidad de los servicios y el subsidio a los más pobres.

La ley aprobada en febrero del año 1998, luego de un largo debate parlamentario, tuvo como objetivo modificar diversas normas relativas al marco jurídico en el que se desarrolla el sector de servicios sanitarios, así como establecer las disposiciones legales necesarias para el fortalecimiento de la capacidad reguladora y fiscalizadora del Estado en este sector. Adicionalmente, se establece la obligación de que el Estado mantenga al menos el 35% de la propiedad de las empresas sanitarias.

En términos más específicos, los objetivos de este proyecto de ley fueron:

- a) Introducir restricciones a la estructura de propiedad de las empresas prestadoras de servicios sanitarios, para evitar una concentración excesiva.
- b) Regular los principales conflictos de interés que es posible prever en esta industria;
- c) Complementar el marco jurídico, para fortalecer la institucionalidad fiscalizadora en el sector.
- d) Aumentar la precisión, claridad y transparencia metodológica y de procedimientos en el cálculo y fijación de tarifas, creando instancias de participación para los afectados.
- e) Exigir que el Estado controle al menos el 35% de la propiedad de cada una de las empresas que hoy son estatales, lo cual le otorga el

bles del financiamiento. (b)El DFL 382 de 1989, Ley General de Servicios Sanitarios. (c)El Decreto 453 del Ministerio de Economía, Reglamento del DFL70.Ley 18.902 de 1990, que crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios, organismos regulador y fiscalizador del sector. (d) Ley 18.778 de 1989, que establece un sistema de subsidio al Estado para desarrollar actividades empresariales en el sector y dispone la constitución de sociedades anónimas para este efecto.

poder de veto de la ley de sociedades anónimas y sobre otras materias establecidas en esta ley.

Con estas leyes se han creado las condiciones para incorporar al capital privado a estos sectores y se ha generado un marco favorable a la competencia con lo que se fortalece la regulación. No obstante, la colaboración público – privado no ha sido sencilla. El sector privado se ha manifestado renuente frente al establecimiento de normas tendientes a facilitar la competencia. La defensa y promoción de la competencia, en particular sus elementos estructurales, es percibida por el sector privado como una nueva forma de estatismo.

En este contexto, durante el primer semestre de 1997, por instrucciones del Presidente de la República, el directorio de ESVAL toma el acuerdo de iniciar los estudios sobre las distintas opciones para incorporar capital privado. Este proceso adquiriría gran importancia, pues permitiría definir un modelo de incorporación de capital privado al sector, que permitiera maximizar los ingresos públicos y, al mismo tiempo, evitar los problemas que la privatización en otros sectores había creado.

Para maximizar los ingresos públicos, se decide contratar una asesoría financiera, para lo cual se invita a 11 bancos de inversión a participar en una licitación privada. Luego de un estricto proceso de precalificación, se contrata al Consorcio Credit Suisse, First Boston y Dresdner Kleinwort Benson. En julio, se forma un equipo de proyecto (PSP ESVAL), integrado por 3 profesionales de dedicación exclusiva, que actuarán como contraparte de los asesores externos. Se desarrolla un proceso similar para contratar un estudio jurídico, siendo seleccionado el estudio Carey y Cía Ltda. En noviembre, se constituye el Comité Interministerial PSP-ESVAL, con la misión de supervigilar el proceso. La aprobación y posterior promulgación del nuevo marco regulatorio del sector sanitario, en noviembre de 1997 y febrero de 1998, da el vamos a la implementación de la iniciativa.

En el mismo mes de febrero, el asesor financiero presenta la proposición de que el Estado venda a un operador privado una participación mayoritaria en ESVAL, y propone la contratación de un asesor técnico para efectuar un diagnóstico de las instalaciones productivas y revisar los planes de desarrollo e inversión de la empresa. Luego de una licitación internacional, se contrata al consorcio integrado por la firma inglesa Halcrow LTDA e ICSA, esta última chilena. La propuesta del asesor financiero no satisface los requerimientos del Gobierno, por lo cual la decisión final esperada para marzo, se posterga hasta julio.

En el mismo mes, se inicia la fase II del proyecto con la meta de

adjudicar la empresa a un socio estratégico a fines de 1998. El calendario era exigente, pues era necesario impulsar simultáneamente la preparación interna de la empresa en temas tales como la regularización de sus concesiones, de sus derechos de agua, de sus títulos de propiedad, problema todos típicos de las empresas sanitarias, y al mismo tiempo, problemas propios de ESVAL. Entre estos últimos, destacan el tratamiento del contrato de gestión con inversión suscrito con Aguas Quinta S.A., para el servicio en la zona denominada Litoral Sur; la necesidad de mantener como propiedad del Estado la reserva forestal del embalse de Peñuelas; el término del proyecto del Colector; el traspaso a CORFO de los juicios originados por la crisis de Colector etc. Durante el segundo semestre de 1998, y luego de prolongadas negociaciones, se suscribirían los convenios con la nueva sanitaria Peñuelas S.A., con el MOP para el suministro de aguas desde el embalse Aromos y, finalmente, un contrato de opción con Aguas Quinta S.A, que constituye un vía de salida al contrato de gestión con inversión vigente.

Por otra parte, se enfrentaban problemas propios de ser ESVAL la primera empresa sanitaria en que se incorporarían capitales privados, en particular los relativos a la participación de los trabajadores.

En julio, el asesor financiero emite un Memorandum preliminar, que es enviado a una larga lista de potenciales inversionistas; en agosto, se emite el Informatio Memorandum de la transacción, el cual es adquirido por 15 firmas interesadas, entre las que figuran las más importantes empresas sanitarias internacionales y también otros operadores de servicios públicos regulados. A comienzos de septiembre, tiene lugar en Londres una presentación del proceso de incorporación de inversionistas internacionales, luego un road show en Santiago; en octubre y noviembre estuvo abierto el Data Room para los licitantes, los cuales pudieron además visitar la empresa. En noviembre, se realizó la ronda de negociación de los documentos legales de la transacción con cada inversionista - operador por separado.

El valor ofrecido por la empresa ganadora resultó un 40% superior al valor libro de la empresa e implicó una valorización del patrimonio, a precio de control, de US\$ 346 millones.

El modelo de incorporación de capital privado preveía la venta de Corfo de un 10% de acciones en el mercado y, conforme a la ley, de hasta 10% a los trabajadores de ESVAL. La venta en el mercado bursátil se efectuó a fines de marzo, se colocaron 27,45 millones de acciones recaudándose \$ 12.543,3 millones, que ingresaron a la caja de Corfo. El remanente de 11,57 millones de acciones, fueron adquiridas al mismo precio (80% del precio control) por parte de Aguas Puerto, que completó un 40,375%.

Por otra parte, 417 trabajadores optaron por la alternativa de recibir acciones mediante un plan de venta de largo plazo adquiriendo un 9,9%. Corfo mantuvo el 38,83%. El resto son acciones "en cartera" que la empresa debe vender dentro del año.

En el caso de EMOS, empresa sanitaria de la Región Metropolitana, el proceso se inició en junio de 1998, diseñándose una estrategia que permitiera al Estado mantener el 50% de las acciones. Como en el caso de ESVAL, se constituyó el equipo de trabajo y se contrató finalmente el Consorcio formado por Bice Chileconsult, NM Rothschild & Sons Ltd. ABN AMOR Bank. En la etapa 2 se diseñó estrategia de venta, se elaboraron las bases de la licitación de las acciones, se elaboraron los memorandums informativo preliminar y definitivos, se vendieron las bases, previa aprobación de la Contraloría, se realizó la calificación de los oferentes, se realizó el proceso de información pública mediante el Data Room y Road show, se contrató, vía licitación, la asesoría jurídica (Estudio Morales, Noguera, Valdivieso & Besa). El Consejo de Corfo y la junta de accionistas de EMOS, tomaron los acuerdos en que se autorizaba la estrategia y la modalidad de venta, se redactó el Pacto de Accionistas y documentos anexos (destinados a asegurar el uso exclusivo de los derechos de agua y otros activos, en los servicios de agua potable)

El viernes 11 de junio, los tres consorcios calificados, presentaron públicamente la oferta económica por las acciones. Antes de la oferta, el grupo de trabajo fijó secretamente el precio mínimo o de resguardo. La oferta ganadora implicó ingresos superiores a los US\$900 millones, superando con creces las perspectivas más optimistas. Con ello se confirma el exitoso desarrollo que ha tenido el modelo de incorporación de capital privado desarrollado por los dos gobiernos de la Concertación, con lo que se abre, en este campo, auspiciosos espacios para una mejor colaboración público-privado en esta área clave del desarrollo nacional.

V. LA PROPUESTA DE REFORMA DE LA INSTITUCIONALIDAD REGULADORA

Pese a estos avances, y al dinamismo que presentan los diversos sectores, la institucionalidad presenta dificultades que han impedido la consolidación de una visión común acerca del funcionamiento de los sistemas y de los roles que le corresponden al sector privado y al sector público respectivamente. La insuficiente resolución de los problemas de competencia (particularmente en el sector eléctrico y de telecomunicaciones), genera alta litigiosidad y obliga al Estado a un esfuerzo permanente de supervisión, que resulta poco fructífero como producto de la debilidad institucional del sector público.

El Gobierno solicitó la preparación de una propuesta de modernización de la institucionalidad reguladora. En lo fundamental, propone definir con precisión los objetivos y responsabilidades de los diversos organismos involucrados; asegurar la consistencia entre las responsabilidades y las atribuciones de las entidades, proponiendo medidas tendientes a reducir los costos de coordinación y eliminar la superposición de facultades; establecer mecanismos que aseguren la idoneidad de las autoridades reguladoras; el establecimiento de regímenes laborales especiales; nuevas formas de financiamiento y un manejo más flexible del presupuesto; el establecimiento de manuales de procedimientos y la generalización del concepto de silencio administrativo; el aumento de la transparencia, mediante el rendimiento anual de cuentas y la obligación de hacer pública toda la información empleada en los procesos administrativos y el mejoramiento de los sistemas de participación de agentes.

En el amplio debate generado, existe consenso en torno a constituir a un Ministerio en la autoridad política en materia de competencia doméstica y externa, protección del consumidor y provisión eficiente de servicios sanitarios, telecomunicaciones y energía. Una alternativa es que este papel sea jugado por el Ministerio de Economía. De esta forma, se corrige la falta de definiciones derivadas de la ausencia de responsabilidades claramente establecidas al interior del Ejecutivo, se cautela la coherencia de la acción reguladora del gobierno y se acrecienta la agilidad en la toma de decisiones de nivel estratégico. Con tal objeto, se propone concentrar en una Subsecretaría de Competencia la capacidad técnica en los temas indicados. Complementariamente a ello, se propone crear una superintendencia de telecomunicaciones y de energía, a partir de las actuales Comisión Nacional de Energía y Superintendencia de Electricidad y Combustibles, las que, junto con la Superintendencia de Servicios Sanitarios, se relacionarían con el Presidente de la República a través del Ministerio de Economía. Especial atención deberá ponerse en el fortalecimiento de la capacidad fiscalizadora de las superintendencias.

Se propone sustituir la Comisión Resolutiva Antimonopolios por un Tribunal Nacional de la Competencia, como tribunal especial bajo la supervisión de la Corte Suprema. Es necesario además, iniciar el debate en torno a la creación de una jurisdicción económica especializada. Esto obliga a definir los ámbitos de competencia entre los entes reguladores y los tribunales de justicia.

Estas reformas, generarán las bases institucionales que permitirán relaciones más fluidas y cooperativas entre el sector público y el sector privado. Se podrá de esa forma dar cuenta de lo que ha enfatizado Churchill al señalar que en la regulación, «aún cuando es necesario resolver problemas técnicos difíciles y complejos, ellos son menos impor-

tantes que los referidos a la necesidad de que las sociedades establezcan mecanismos aceptables de resolución de conflictos... Mejorar el marco regulatorio debe por tanto centrar primero la atención en desarrollar medios políticos más efectivos de resolver los conflictos. Fórmulas sofisticadas de tarificación no tienen sentido sin un acuerdo básico sobre como deben ser distribuidas las ganancias y las pérdidas" (Churchill, 1995, p.307) Sobre esta base, Churchill sostiene que el problema en los países menos desarrollados, no es tanto la falta de independencia de los organismos reguladores, sino la falta de representación política requerida para ser efectivos. El problema del enfoque político predominante en algunos países -sigue señalando- no es el proceso deliberativo en sí mismo, sino la baja participación. Existe poco debate y no están disponibles foros estructurados, donde las partes interesadas pueden intercambiar información e involucrarse en procesos de negociación y mediación. En tal sentido, no existen estructuras que permiten a la empresa regulada, defender la necesidad de un aumento de tarifas ni que ayuden a los usuarios a entender la vinculación entre tarifas y calidad de los servicios. Es por ello que resulta esencial abrir los procesos regulatorios, asegurando el flujo de información amplia para todos los actores del proceso(id.p.310)

Aún cuando en los últimos años hemos avanzado significativamente, de lo anterior se deriva que la principal y primera reforma que debe ser impulsada es la que apunta a hacer pública toda información relevante para los procesos regulatorios, garantizar la plena transparencia en los procesos de toma de decisión, generar las instancias de participación para todos los interesados, incluidos los usuarios y sus organizaciones así como las entidades académicas, y formalizar los procedimientos para asegurar el debido proceso y la oportunidad de las decisiones. La eliminación de los «amarres», que siguen caracterizando a nuestro sistema político, es un requisito fundamental para construir el entorno institucional favorable para establecer los arreglos organizacionales de la institucionalidad regulatoria que se necesita.

VI. EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO EN EL DESARROLLO DEL SECTOR ELÉCTRICO

1. El marco regulatorio

Durante el período 1973 – 1979 el esfuerzo principal del régimen militar estuvo dirigido a restablecer las condiciones de operación de las empresas eléctricas. Con tal objeto, se aplicaron fuertes correctivos al sistema de precios, se reactivó el programa de obras para asegurar un

adecuado suministro de energía en el corto y mediano plazo, y se realizó un proceso de racionalización de las empresas. En el período 1979 – 1990 se impulsó una profunda reforma estructural que modificó el marco regulatorio para luego dar paso al proceso de privatización.

En 1982 se dictó el DFL N° 1 que contenía el nuevo marco regulatorio del sector eléctrico. Entre las principales modificaciones al sector cabe destacar las siguientes:

- a) La ley garantiza el libre acceso de los generadores, el uso abierto y no discriminatorio del sistema de transmisión y de las redes de distribución y acceso libre a los distribuidores y grandes consumidores. No obstante, al no existir procedimiento claros ni una supervisión estatal específica que garantice la no existencia de comportamientos abusivos, dichas garantías son difíciles de operacionalizar.
- b) Sistema de peajes regulado de manera general por la ley, que incluye una etapa de negociaciones entre el generador y el propietario de las líneas para definir las instalaciones que serán utilizadas y su correspondiente valor. La ley contempla un procedimiento arbitral. No obstante, la falta de información y las posibilidades de manipular la capacidad de transmisión, dificulta el desarrollo adecuado de la competencia por los clientes libres. Desde el punto de vista institucional, se carece de un mecanismo público que regule el acceso al insumo esencial cual es, en este caso, los sistemas de transmisión, subtransmisión y distribución.
- c) La ley asigna a los generadores que se interconectan, la obligación de garantizar la seguridad del sistema (artículo 81). No obstante, dicha obligación no se traduce en una obligación de suministro por parte de las generadoras, confiándose en los incentivos económicos para inducir el suministro y el crecimiento de la oferta. Se plantea en consecuencia ¿qué sucede si dejan de operar dichos incentivos?
- d) Existencia de precios regulados para las distribuidoras y precios libres para los grandes consumidores. Los primeros, son fijados por el Ministerio de Economía, sobre la base de un informe de la Comisión Nacional de Energía, calculado como promedio de los costos marginales de corto plazo esperados para los siguientes 48 meses. Con el objeto de que la competencia influya en la fijación de los precios de nudo, éstos no deben diferir en más de un 10% del promedio de los precios libres contratados por los grandes consumidores. Sobre este punto volveremos más adelante.
- e) La coordinación de la operación del sistema es realizada por el Centro Económico de Despacho de Carga (CDEC), donde participan los generadores. La operación se realiza sobre la base del mínimo costo del conjunto. Los intercambios entre generadores, derivados de la optimización de la operación, se transan al costo marginal de corto

plazo del sistema. De esta forma, cuando un generador es despachado en una hora determinada con una potencia superior a sus contratos, vende su excedente al sistema. Como contrapartida, los generadores despachados con menos potencia que sus contratos cubren su déficit mediante compras al sistema.

- f) Los precios de distribución se determinan sobre la base de los costos medios estándares de distribuidoras eficientes.

2. Las instituciones

La institucionalidad reguladora del sector incluye al Ministerio de Economía MINECON), la Comisión Nacional de Energía (CNE), la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC) y el sistema antimonopolio. El sistema regulatorio incluye también un instancia privada, el Centro de Despacho Económico de Carga (CDEC), a quién la ley asigna la responsabilidad por la seguridad del suministro y la operación a mínimo costo del sistema.

El Ministro de Economía tiene la facultad de otorgar las concesiones definitivas, firma el decreto tarifario correspondiente a los precios de nudo y los Valores Agregados de Distribución y resuelve las divergencias que surgen entre las empresas generadoras interconectadas, previo informe de la CNE.

Corresponde a la Comisión Nacional de Energía, elaborar y coordinar los planes, políticas y normas para el buen desarrollo del sector y velar por su cumplimiento. Para ello, la ley le encarga estudiar y preparar las proyecciones de la demanda y oferta nacional de energía y analizar técnicamente la estructura y nivel de los precios y tarifas de bienes y servicios energéticos e informar al Ministerio de Economía, única repartición con atribuciones para fijar dichos precios y tarifas.

La Comisión está dirigida por un Consejo de Ministros que incluye al Ministro de Economía, de Hacienda, de Minería, de Defensa y de Planificación, siendo presidida por un representante del Presidente de la República con rango de Ministro. Sus funciones consisten en hacer cumplir la tarea de elaborar y coordinar los planes, políticas y normas para el buen desarrollo del sector, aprobar el presupuesto, el programa anual de acción y la organización interna de la Comisión. Corresponde al Presidente convocar al Consejo y dirimir aquellas votaciones que terminen en empate.

La administración de la Comisión corresponde al Secretario Ejecutivo, jefe de servicio y representante legal. Entre sus funciones se en-

cuentran cumplir y hacer cumplir los acuerdos del Consejo, proponer el programa anual de acción, preparar el proyecto de presupuesto, proponer al Consejo la organización interna de la comisión, dirigir técnica y administrativamente la Comisión, informar periódicamente al Consejo acerca de la marcha de la institución, designar y contratar personal y, en general, dictar las resoluciones y ejercer las demás facultades que sean necesarias para la buena marcha del servicio.

La SEC debe velar por el cumplimiento de la leyes y reglamentos vigentes, autorizar prestadores de servicios técnicos, otorgar licencias de instalador eléctricos y otros, otorgar concesiones provisionales, vigilar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los decretos de concesión, resolver sobre reclamos que se formulen por, entre o en contra de particulares y propietarios de instalaciones eléctrica, verificar y examinar los costos de explotación y el valor nuevo de reemplazo de las empresas de servicio público entre otras.

La Comisión Técnica dirigida por Alejandro Jadressic, incluyó en su trabajo el análisis de las instituciones indicadas, con el objetivo de analizarla y proponer modificaciones. En términos generales, concluye el informe, la regulación estatal en el sector energético ha operado en forma positiva. No obstante, persisten falencias entre las que destacan la debilidad del órgano fiscalizador (SEC) en materias de recursos humanos especializados e infraestructura, las incoherencias en la asignación de responsabilidades institucionales y la insuficiencia de mecanismos formales que garanticen la transparencia, responsabilidad y legitimidad de los procesos reguladores. Existe una gran dispersión de responsabilidades en la formulación de políticas sectoriales y en el establecimiento de normas sectoriales, lo que dificulta la acción reguladora, afecta la agilidad del sistema, diluye responsabilidades individuales y genera altos costos de coordinación.

En materia de consistencia entre responsabilidades y atribuciones, cabe destacar que siendo la CNE el organismos rector en la formulación de políticas y elaboración de normas, al no formar parte de un Ministerio, carece de posibilidades de impulsirlas, debiendo actuar a través de otros ministerios. En cuanto al carácter colegiado del Consejo de la CNE, esa estructura habría facilitado el impulso de reformas estructurales en un sector en que intervenían diversos ministerios que tenían objetivos contrapuestos. Ello no resulta relevante en la actualidad y presenta las dificultades prácticas de reunir a 7 ministros que participan en un consejo con escasas atribuciones específicas.

Los organismos reguladores privilegian las actividades que presentan plazos perentorios y cuyo incumplimiento conlleva riesgos de

sanciones; en tal contexto, la tarea de modernizar las normas reguladoras, la modificación de acuerdos internacionales debe adaptarse a la disponibilidad de recursos. Por las mismas razones, la fiscalización adopta un carácter formal, orientado a cumplir la letra de la ley y atender las demandas coyunturales de la opinión pública, que afecta la posibilidad de establecer sistemas más modernos de regulación que promuevan la competencia, la prevención o la responsabilidad del consumidor, lo que redundará en una fiscalización tardía o inadecuada.

Es ya antigua la constatación de que el sector eléctrico enfrenta una gran debilidad por carecer los Centros de Despacho Económico de Carga (CDEC) de institucionalidad y personalidad jurídica propia, que asegure una operación técnica independiente de las empresas. Los directorios de los CDECs, en quienes recaen las principales responsabilidades de la coordinación de los sistemas eléctricos del país, están constituidos por importantes ejecutivos de las distintas empresas, que se ven obligados a asumir inequívocamente los intereses de sus respectivas generadoras. El sistema carece, en consecuencia, de un operador cuya tarea fundamental sea la de preservar la seguridad y economía del sistema y, en consecuencia, asuma el interés global del sistema.

Los CDECs, al estar integrados por empleados de las empresas, encaran graves problemas cuando deben planificar la operación del sistema eléctrico, calcular los costos marginales instantáneos y determinar y valorizar las transferencias de electricidad entre generadores. Es alta la probabilidad que estos empleados prioricen el interés de su empresa, al resolver los difíciles problemas técnicos y económicos que enfrentan diariamente los CDECs. Ello explica en buena medida que el Ministerio de Economía enfrente un creciente número de divergencias entre las empresas.

El sistema eléctrico constituye un mercado singular. Por razones de economía de escala y de alcance y por razones de seguridad, las distintas empresas generadoras, transmisoras y distribuidoras, tienen obligación de interconectarse. En consecuencia, cada generador requiere de la cooperación con el resto de los generadores, para asegurar la operación más económica y la disponibilidad de respaldo frente al corte de su suministro. Al mismo tiempo, el sistema genera situaciones de suma cero, en que las ganancias de cada empresa están asociadas a las ganancias y pérdidas de sus competidoras. Como no puede operar un criterio técnico independiente, las diferencias de criterio se transforman rápidamente en conflictos comerciales, los cuales no pueden, naturalmente, ser resueltos por las partes.

3. Los actores

El proceso de privatización del sector eléctrico se extiende entre el año 1980 y 1997, cuando culmina la parte fundamental de la privatización de la empresa Colbún. Las principales empresas del sector fueron privatizadas antes de 1990, bajo el régimen militar utilizándose cuatro mecanismos distintos: (i) venta de empresas distribuidoras y generadoras pequeñas mediante licitación pública; (ii) privatización de distribuidoras y generadoras grandes mediante remate de paquetes accionarios en la bolsa; (iii) privatización a través de la venta al público de pequeños montos de acciones, mediante el mecanismo denominado "capitalismo popular y, especialmente en la primera etapa, (iv) se privatizó mediante la devolución de los aportes financieros reembolsables en forma de acciones de las empresas estatales.

Hasta 1983, se privatizaron dos empresas pequeñas (SAESA y FONDEL) y paquetes de 10% de las acciones de Chilectra Metropolitana y Chilectra V Región, dos de las empresas distribuidoras más importantes del país. La privatización se aceleró a partir del año 1986, cuando pasaron al sector privado empresas generadoras de tamaño reducido (entre 20 y 45 MW). En 1987, se realizan ventas parciales en la bolsa de las empresas distribuidoras mencionadas y de la empresa de generación Chilgener. Entre 1988 y 1989 se privatizan las filiales de distribución formadas a partir de Endesa y la propia empresa generadora Endesa, incluido su sistema de transmisión. (Moguillansky, (1997), p.10)

Con la aparición del capitalismo popular y de los inversionistas institucionales, se estructuran los principales mecanismos que van a permitir a muchos de los funcionarios del régimen militar asumir la administración de las empresas privatizadas. Contribuyen a ello, las disposiciones reglamentarias que limitan la concentración, las cuales están asociadas a los límites de inversión de las AFP.

Surgen así, del Estado, nuevos grupos empresariales constituidos sobre la base de la trama de la trilogía privatización – surgimiento de los inversionistas institucionales – restricciones a la concentración de la propiedad de las empresas privatizadas, lo que, en algunos casos, evita la presencia de una propiedad accionaria controladora, con el consecuente fortalecimiento de la posición de la administración.

La privatización fue objeto de variadas críticas, entre las que destacaron, la falta de transparencia; la venta a un precio por debajo del valor real de las empresas, con las consecuentes pérdidas para el Esta-

do⁷; y la circunstancia que se realizó bajo el imperio de un marco regulatorio que no garantizaba que la organización industrial resultante de la privatización permitiera una competencia efectiva. Desde la Concertación de Partidos por la Democracia, se hizo hincapié en que las características ambiguas del marco regulatorio, otorgaban a las empresas demasiada influencia en la fijación de los parámetros básicos que determinan la rentabilidad del negocio. Esto podía transformar la regulación en un proceso de negociación en que la capacidad y poder del Estado se encuentran muy disminuidas.

Las asimetrías de información tienen como consecuencia que las instituciones reguladoras encuentran grandes dificultades para determinar los costos de explotación. Ello se agrava al considerar que las empresas del sector se han diversificado e integrado, lo que dificulta aún más distinguir entre los costos que corresponden a los servicios regulados y los no regulados. Se constató también, un amplio campo para el comportamiento oportunista en lo referido a los peajes de transmisión y distribución. A lo anterior se suma que se haya privatizado una empresa como Endesa, que controlaba cerca del 70% de la capacidad de generación y más del 90% del sistema de transmisión del Sistema Interconectado Central (SIC), el principal del país. A ello, se sumó la inexistencia de regulaciones que restringieran la posibilidad de que un holding controlara a ENDESA y las empresas de distribución. (Bitrán y Saavedra, 1993 pp. 268 y ss.)

Sobre la base de estas consideraciones, y junto con proponerse modificaciones al marco regulatorio, los Gobiernos de la Concertación decidieron reorientar el proceso de privatización de las empresas del sector que aún permanecían en poder del Estado. Se optó por un sistema de licitaciones que limitara, o incluso excluyera, a los operadores que concentraban la capacidad de generación privada del país, con el objeto de introducir nuevos actores y ampliar así los niveles de competencia. Con esta orientación, la Corporación de Fomento (Corfo) adjudicó el 37,5% del paquete accionario de Colbún, tercera empresa generadora en importancia del país, al consorcio formado por dos operadores eléctricos líderes a nivel internacional, Powerfin e Iberdrola, y por dos compañías chilenas, Enagas y Minera Valparaíso. La operación culminó en marzo de 1997, con el pago al contado de las acciones indicadas y el compromiso del consorcio de ejecutar inversiones por cerca de US\$ 400 millones de dólares.

⁷ Como observa Galetovic (1998) Incluso quienes evalúan positivamente el proceso de privatización, reconocen que éste no fue todo lo transparente que debiera haber sido. Clave es que la mayoría de las empresas no se vendieron en licitaciones abiertas y competitivas, por lo que resulta probable que se hayan vendido por debajo de su valor de mercado.

Un segundo mecanismo que el gobierno buscó utilizar para fomentar el ingreso de nuevos actores al sector, se fundó en el impulso de la interconexión gasífera con Argentina. Al abrir el acceso a esta fuente energética, significativamente más competitiva con la generación hídrica que fuentes como el Carbón o el Diesel, se esperaba ingresaran generadores distintos a los ya presentes en la industria. En efecto, se esperaba neutralizar el impacto anticompetitivo que producía la excesiva concentración de derechos de agua en poder de ENDESA. Estas expectativas se cumplieron en el sentido de que fortaleció la competencia entre los generadores ya presentes en la industria. Fue así como GENER y COLBÚN realizaron importantes inversiones en centrales de ciclo combinado.

No obstante, los resultados son menos alentadores en relación con el ingreso de nuevos agentes, ya que el número de oferentes significativos no relacionados en el Sistema Interconectado Central (SIC) no se ha modificado. La interconexión entre SIC y el Sistema Interconectado del Norte Grande (SING) y, más aún, la interconexión con Argentina, pueden modificar esta situación.

Por otra parte, la adquisición de ENERSIS por parte de ENDESA España y la consolidación del control sobre ENDESA Chile, al no haber fructificado la acción de la Fiscalía Nacional Económica, han planteado con fuerza la discusión respecto de la conveniencia de mantener una empresa integrada, que posee una posición dominante en generación, transmisión y distribución. Estas preocupaciones han inducido a diversos parlamentarios a trabajar en dos mociones que buscan remediar esta situación. El Gobierno, ha insistido que este aspecto debe ser analizado en el contexto de una reforma global del sector, sobre lo cual volveremos más adelante.

4. La reforma del reglamento eléctrico

a) Los problemas de la "vía reglamentaria"

¿Porqué se toma la decisión de impulsar una reforma del sector a través de una modificación del reglamento, en lugar de encarar una reforma legal cuando existía bastante consenso de que una serie de aspectos necesarios de modificar era posible hacerlo sólo con acuerdo del poder legislativo?

Al comienzo de la administración del Presidente Eduardo Frei existía relativo consenso en que la regulación del sector eléctrico, si bien avanzada en comparación con muchos de los países de la región latinoamericana, presentaba aspectos que era necesario y posible perfeccionar.

Durante el último año de Gobierno del Presidente Aylwin, operó un grupo de trabajo con el objetivo de hacer una propuesta de reforma legal pero, en 1994, se decidió dejar de lado la iniciativa y concentrarse en la elaboración de un nuevo reglamento eléctrico. Ello parecía más viable y práctico.

No obstante, el trabajo se extendió por cerca de 4 años; el reglamento ingresó a la Contraloría General de la República recién en diciembre de 1997, tomando ella razón en el mes de septiembre de 1998. Esta normativa contribuye al mejoramiento parcial de las dificultades del sector, pero no resuelve los principales desafíos que se enfrentan.

En el año 1994, existían en el sector privado grandes reticencias a iniciar una reforma legal, pese a que se reconocía que era indispensable realizarla. Esto derivaba de las siguientes circunstancias: (i) Resquemores respecto de la actitud de las nuevas autoridades frente a las normas básicas del sector; (ii) Temor de que una reforma legal pudiera generar condiciones para retrotraer los procesos de privatización y, sobre todo, eliminar las cortapisas legales para afectar el patrimonio de las empresas vía una eventual "fijación política" de tarifas⁸ (iii) La existencia en el empresariado de una incipiente confianza respecto del gobierno, desaparecía al pensar en el trámite parlamentario a que debería someterse una eventual reforma legal. Muchos temían que los parlamentarios pudieran imponer cambios radicales en la normativa.

En parte por ello, y en parte por que en el organismo técnico de regulación se compartían los resquemores empresariales respecto del Congreso, se pretendió desarrollar una discusión reglamentaria "protegida" de la opinión pública, en contraposición a la discusión abierta que implica el debate de una ley. Esta perspectiva, ponía además de relieve las presuntas ventajas prácticas de la vía reglamentaria, tales como la rapidez con que se podría concluir su tramitación. En el fondo, se desconfiaba de la discusión parlamentaria y se esperaba que un debate técnico, desarrollado, presuntamente, por encima de los intereses políticos y privados, podría lograr una efectiva modernización del sector. Estas expectativas resultaron equivocadas, pues la elaboración y tramitación total requirió más de 5 años. La nueva ley sanitaria, en cambio, fue aprobada luego de dos años de trámite parlamentario.

⁸ Los artículos 92 y 93 de la ley eléctrica son precisos en señalar que debe primar la tarifa fijada por el organismo técnico y, el Ministerio de Economía, sólo puede introducir rebajas tarifarias si la ley de presupuesto aprueba recursos para financiar la diferencia entre la tarifa fijada por la CNE y la rebaja que se quiere aplicar. Si ello no ocurre, se aplican tarifas calculadas por la CNE, con efecto retroactivo,

El reglamento no podía introducir las reformas legales necesarias para modernizar el sector. Sus límites, por tanto, estaban determinados desde un principio. La crisis eléctrica permitiría observar, además, que el reglamento no entregaba instrumento adicional alguno, ni al Gobierno ni al sistema eléctrico, para manejar la crisis.

El texto final del reglamento y su proceso de elaboración y tramitación dejan de manifiesto además, serios problemas de la institucionalidad regulatoria. En efecto, la falta de claridad en la ley respecto del órgano ministerial a cargo del desarrollo y actualización del marco regulatorio del sector, hicieron posible que la norma reglamentaria se preparara, sin una adecuada revisión, por parte de los ministerios con competencia en los temas reguladores. Ello, de suyo inconveniente, resultó aún de mayor gravedad ya que no fue posible asegurar que en el Reglamento se incorporaran los avances en materia de visión global del problema regulatorio y de los antecedentes económicos, que era necesario considerar en la dictación de una norma para un sector tan complejo como el eléctrico.

b) Los problemas del sector y las limitaciones del nuevo reglamento eléctrico

En el ámbito de la generación, en particular en el Sistema Interconectado Central(SIC), se constataba una alta concentración de la propiedad de las centrales generadoras, agravado por la igualmente alta concentración de la propiedad de los derechos de agua. Por la alta incidencia de la generación de energía hidroeléctrica, ello había constituido una barrera de entrada para nuevos actores y para el desarrollo de los competidores existentes. Estas dificultades, como vimos más arriba, tendieron a reducirse con la entrada de un nuevo operador a partir de la privatización de Colbún, y con el ingreso en 1998, de centrales de ciclo combinado que utilizan gas proveniente de Argentina, lo cual redundó en costos más competitivos para la producción termoeléctrica. En la misma dirección, podría contribuir la aprobación de una reforma legal que estableciera un pago por el no uso de los derechos de agua. Naturalmente, no era posible fomentar la competencia en este campo, sin cambios legales.

Ya se hizo alusión a que las instancias de coordinación de los sistemas interconectados, CDECs, carecían de existencia institucional propia, con lo que el sistema no disponía, en consecuencia, de un operador cuya tarea fundamental fuera la de preservar la seguridad y economía del sistema y, en consecuencia, asumiera el interés global del sistema. En este ámbito, el nuevo reglamento buscó inducir, en los marcos que la ley permitía, una mayor institucionalización de los CDECs, ampliando la posibilidad de participación a empresas generadoras con una capacidad de generación mayor que 9 MW y a las empresas transmisoras. Creó

también un Comité de Expertos, nombrado por la unanimidad de los miembros del CDEC, y en caso de no alcanzarse acuerdo designados por el Ministro de Economía. Con estos cambios, frente al surgimiento de una divergencia entre las empresas que constituyen el CDEC, el Directorio deberá requerir la opinión del Comité, el cual evacuará un informe y una recomendación en el plazo de 30 días, el cual será público. Si no fuera posible alcanzar acuerdo, resolverá el Ministro de Economía. Con esto se, esperaba inducir a las empresas a objetivizar sus conflictos y maximizar sus esfuerzos para resolverlos.

Al mismo tiempo, se le otorga al Directorio del CDEC la facultad de encomendar a un tercero la ejecución de acciones de apoyo o de tareas específicas asociadas a sus funciones, o de algunas de sus direcciones, mediante la celebración de contratos especiales. Se esperaba incentivar a las empresas que participen del CDEC a generar una institucionalidad con mayor autonomía respecto a cada una de las empresas y, con ello, elevar su capacidad de decisión y operación en la coordinación del sistema. Finalmente, se creaba una nueva dirección de peajes, con el objetivo fundamental de proponer al directorio, las decisiones y procedimientos conducentes a garantizar el derecho de servidumbre sobre los sistemas de transmisión establecidos mediante concesiones.

Dos son las principales limitaciones de esta solución. En la primera, se teme que la decisión de introducir el criterio de mayoría en algunas materias (en temas tales como las nominaciones de directores de peaje y operaciones), en lugar del criterio de unanimidad exigido hasta ahora, permita a un grupo de empresas imponer decisiones con graves repercusiones para las otras empresas, e incluso para la seguridad del sistema. La segunda limitación deriva de que el reglamento no obliga a los CDEC a asumir una personalidad jurídica propia por exigir ello una reforma legal. Se coincide, en general, que ello es indispensable para generar un mecanismo eficiente de resolución de conflictos entre las empresas.

En relación con el segmento de transmisión, la competencia en el SIC se ve afectada por el control por parte de Endesa de Transelec, actual propietaria de la mayoría del sistema de transmisión y por que Endesa es a su vez controlada por el mismo holding que controla Chilectra (ENERSIS), la principal empresa distribuidora del país. En función de esto, la Comisión Resolutiva del sistema antimonopolio analizó y rechazó, en 1997, el requerimiento del Fiscal Nacional Económico en cuanto a disponer la desconcentración y descentralización de las actividades de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica en el SIC, mediante la creación de empresas con patrimonios independientes y administración separada. No obstante, determinó solicitar que la empresa Transelec se transformara en dueña de los activos de transmisión y en

una sociedad anónima abierta de giro exclusivo, ordenando su apertura a la participación accionaria de los interesados. Mientras que lo primero ha ocurrido, lo segundo no ha sufrido modificaciones.

Debe considerarse, además, que la regulación no contempla mecanismos separados para la tarificación en generación y transmisión, ni dispone de precios de transmisión definidos, informados y universales, disponibles para cualquier usuario del sistema. La regulación de la transmisión es importante para la competencia entre las generadoras y entre éstas y las distribuidoras, por suministrar energía a los clientes libres. En la transmisión, existe un mecanismo de negociación que permite demorar operaciones impulsadas por empresas no relacionadas, para acceder a clientes libres y así permitir que las generadoras relacionadas puedan ofrecer mejores condiciones, de manera eventualmente discriminatoria, a los potenciales clientes libres.

La aplicación de la metodología de cálculo de peajes, depende de cómo se determina el área de influencia y el valor nuevo de reemplazo de las instalaciones. Ambos parámetros son definidos por la empresa dueña del sistema, pudiendo la generadora interesada en utilizar el sistema de transmisión para acceder a un cliente libre, sólo formular observaciones, requerir antecedentes adicionales y recurrir a un tribunal arbitral (donde enfrenta condiciones desventajosas por asimetrías de información) donde la falta de plazos precisos conduce a demoras que obstaculizan la competencia. Tampoco existían criterios objetivos para determinar la capacidad disponible de transmisión, al analizar un solicitud de peajes. En el caso que el interesado en imponer una servidumbre opta por realizar una ampliación del sistema de transmisión, tampoco había claridad suficiente respecto de la forma como los ingresos futuros, originados por el paso de la energía, deben ser prorrateados entre las partes. Esto implica que se afectan negativamente los incentivos para invertir en instalaciones de transmisión.

En relación con la servidumbre de paso de electricidad a través de instalaciones de transmisión, el nuevo reglamento encarga al CDEC establecer, para fines referenciales, las instalaciones involucradas en el área de influencia de cada una de las centrales generadoras, con lo cual se contribuye a hacer más transparente las negociaciones en torno a los peajes de paso de electricidad. Complementariamente, el CDEC deberá establecer y proyectar anualmente, para un período de 5 años y con fines indicativos, la capacidad y el uso adicional máximo de cada uno de los sistemas de transporte, cuya operación coordina el CDEC. De esta forma, se le otorga mayor transparencia a las negociaciones entre Transelec y las empresas generadoras, distintas de Endesa, que quieran llevar energía a través de los sistemas de transmisión a clientes libres.

Finalmente, en cuanto al segmento de distribución, se trata de un monopolio natural: la existencia de una sola empresa por área de distribución le otorga un poder de negociación que puede inducirla a contratar suministros con generadoras que renuncien a competir con ella por los clientes libres. Este problema, puede tender a reducirse como efecto de la determinación de la Comisión Resolutiva del 11 de junio de 1997, en cuanto a que las distribuidoras deberán licitar sus compras de energía y potencia.

La falta de una regulación adecuada, permite impedir o dificultar el acceso de generadores a clientes libres, mediante el empleo de las redes de la distribuidora. El nuevo reglamento eléctrico, precisa una metodología de cálculo basada en información pública, para indemnizar a los propietarios de las redes de distribución por el uso de dichas redes por parte de generadores u otros que deseen abastecer a clientes libres.

En el ámbito de la fijación de tarifas de distribución, se constatan serias deficiencias, tales como falta de precisión en la definición de la empresa modelo y mecanismos inadecuados de convergencia de las estimaciones de la CNE y las empresas. Este último aspecto, se intenta resolver vía reglamentaria, al determinar que la CNE puede no considerar el estudio de las empresas cuando se aparte de los términos de referencia. Una solución más adecuada sería introducir una reforma legal en esta materia. La idea de eliminar el actual sistema de valorar en 2/3 el estudio encargado por la CNE y en 1/3 el de las empresas, que incentiva que se extremen los resultados alcanza un alto grado de consenso entre los actores del sistema.

La supervisión del funcionamiento del sector eléctrico, se ha visto afectada por la falta de precisión de la ley y sus reglamentos respecto de lo que ha de entenderse por calidad de servicio. En tal sentido, el nuevo reglamento especifica, en forma amplia, la calidad del servicio eléctrico en cada una de las etapas y componentes; señala, además, el titular de la responsabilidad en cada una de ellas y las sanciones que genera su incumplimiento.

5. La crisis eléctrica

a) El decreto de racionamiento

El jueves 12 de noviembre 1998, el Gobierno decidió emitir el decreto de racionamiento que autoriza a las empresas generadoras restringir el suministro a sus clientes. Se abría así una etapa en que el sector eléctrico, sus empresas y entidades reguladoras y su marco regulatorio, mostrarían

las graves deficiencias del sector, dejando en evidencia, además, los graves problemas que afectaban las relaciones público – privadas.

En caso que se produzca un faltante de generación eléctrica, derivado de fallas prolongadas de centrales termoeléctricas o bien de sequías, el artículo 99 bis de la Ley General de Servicios Eléctrico determinaba⁹ que, con base en un informe técnico de la Comisión Nacional de Energía, el Ministerio de Economía deberá dictar un Decreto de Racionamiento, que ordena el pago de una compensación a los usuarios por la reducción del suministro. El artículo indicado, precisa las condiciones y los procedimiento en que dicha compensación se pagará.

Clave en esta situación era el concepto de costo de racionamiento, definido en el numeral 2 del artículo 99 de la ley eléctrica y se entiende como “el costo por kilowatt hora incurrido, en promedio, por los usuarios, al no disponer de energía, y tener que producirla con generadores de emergencia, si así conviniera. Este costo de racionamiento, se calculará como valor único y será representativo de los déficits más frecuentes que pueden presentarse en el sistema eléctrico.

En relación con la compensación el artículo 99 bis, disponía que en caso de producirse déficit derivado de fallas prolongadas las empresas generadoras que no lograsen satisfacer el consumo normal de sus clientes distribuidores o finales sometidos a regulación de precios, deberán pagarles cada Kw hora de déficit a un valor igual a la diferencia entre el costo de racionamiento y el precio básico de energía. Más adelante, el artículo define qué debe entenderse como consumo normal, y luego establece el límite que nos interesa: para el cálculo de los déficits originados en situaciones de sequía no podrán utilizarse aportes de generación hidroeléctrica que correspondan a años más secos que aquellos utilizados en el cálculo de los precios de nudo. El decreto de racionamiento autoriza, además, a los generadores no deficitarios restringir el suministro a sus clientes regulados, siempre que las empresas deficitarias se obliguen a pagar lo correspondiente a las disminuciones de consumo.

El decreto de racionamiento determina que el precio de transferencia de energía entre los generadores, pasa a ser el costo de falla, de manera de generar los incentivos para que los generadores deficitarios busquen nuevas formas de generación y compren energía a los autoprodutores y reducir los problemas de suministro. Es así como el reglamento vigente señala con precisión, en el artículo 264, segundo in-

⁹ La reforma a la ley eléctrica, aprobada en el primer semestre de 1999, modificó este artículo en el sentido de asegurar el pago de compensaciones a los usuarios.

ciso, que en condiciones de racionamiento, el costo marginal instantáneo (que determina el precio a que tienen lugar las transferencias de energía entre generadores) será igual al costo de falla correspondiente a la profundidad de la misma.

b) La generación y causas de la crisis

La decisión gubernamental de dictar el decreto de racionamiento fue tomada luego que el día miércoles 11 de noviembre el SIC, fuera afectado por sucesivas fallas y la CNE y el CDEC anunciaran la existencia de un déficit de 8% en el abastecimiento eléctrico. Esta situación se mantendría, al menos, hasta el día 24 de noviembre, fecha en que entraría en operación la nueva central de ciclo combinado Nehuencho.

¿Cuáles eran las principales causas de esta situación?

- a) El país estaba siendo afectado por la peor sequía desde que se tiene registro.
- b) El nivel de inversiones prevista para el año 1998, estaba determinado por el anuncio de que en febrero entraría en operación la Central Nehuencho. La postergación de su entrada y consideraciones estratégicas de algunas empresas, llevó al uso de reservas de agua en los meses de julio y agosto, que luego fueron cruciales para desatar la crisis de suministro.
- c) Una baja de la temperatura en los días anteriores al miércoles 9.11, redujo el volumen de deshielo, lo que afectó adicionalmente la producción hidroeléctrica;
- d) La central Ventanas II de Gener tenía programada entrar en mantenimiento en el curso del mes de noviembre.
- e) Problemas de la recién incorporada central San Isidro llevaron a una falla de 6 horas que desencadena la crisis.

El gobierno fue sorprendido con esta situación. Hasta poco antes - marzo de 1999-, las distintas empresas descartaban la posibilidad de déficit. El 28 de octubre de 1998, el CDEC afirmó que no preveía déficit energético hasta esa fecha (El Diario, 16.11.1998, p. 31). Desatada la crisis, las autoridades acusaron a las empresas de esconder información, de que si bien la situación era apretada y surgieron hechos imprevisibles, fueron las actuaciones temerarias de algunas empresas las que la provocaron. Más aún, actitudes no cooperativas de las empresas entre sí, como el retardo en la información de que Ventanas II entraría en mantenimiento, agudizaron el problema.

La difícil situación que se enfrentaba, tenía como primer responsable a las empresas deficitarias que, condicionadas por fuertes intere-

ses comerciales, establecieron como seguros los escenarios más optimistas en relación con las reservas de agua y con el abastecimiento eléctrico. Confiando en que las nuevas centrales termoeléctricas de ciclo combinado entrarían, a más tardar en los meses de noviembre, estuvieron dispuestas a adelantar el uso de recursos hídricos. La Secretaría Ejecutiva de la CNE se hizo eco de esta apreciación optimista y estuvo de acuerdo en apoyar la solicitud al MOP de que adelantara 200 millones de metros cúbicos, con el argumento de que ello evitaría la crisis.

Pero la situación revela también falta de previsión por parte del ente técnico de regulación. En efecto, la sequía era una realidad claramente constatada desde hacía ya meses. Durante el mes de julio y luego a principios de septiembre, el Gobierno estuvo a punto de dictar decretos de racionamiento, los cuáles fueron evitados por lluvias de último minuto o por la entrada transitoria de operación de Nehuenco. En esas circunstancias, era claro que el sistema estaba operando en una situación precaria que hacía necesario tomar medidas preventivas.

En estas circunstancias, habría sido necesario dictar un decreto de racionamiento con bastante anterioridad, de manera de generar comportamientos ahorrativos por parte de los usuarios, estimular la incorporación de la capacidad de generación de los autoproductores, inducir a las empresas a restringir el suministro y provocar negociaciones con los regantes. Ello habría permitido reducir la demanda, adecuándola a la menor capacidad de generación reduciendo la profundidad de la falla y generado una disciplina de cooperación, que habría mejorado las posibilidades de enfrentar la crisis.

Una vez dictado el decreto de racionamiento, se constata la resistencia en los generadores a asumir los costos de la crisis (Endesa rechaza la posibilidad de declararse deficitaria, y busca evitar negociaciones con los regantes para reducir los costos de obtener agua); también, los graves problemas de coordinación en el CDEC, las resistencia de las generadoras a cortar a los clientes libres para alcanzar un balance energético de menor costo social pero de alto costo para las generadoras, las dificultades para realizar un corte programado, etc.

En este marco, el problema de fondo se situaba en la existencia de una institucionalidad reguladora no preparada, que no desarrolló fuentes alternativas de información a las que quedaron en poder de la principal empresa generadora del país al ser privatizada, quedando expuesta a una manipulación interesada de la información hidrológica. A esto, se sumó la inexistencia de un CDEC independiente de las empresas, que pudiera asegurar un despacho eficiente, que no priorizara el interés comercial de las generadoras.

c) La economía política del comportamiento de las empresas

¿Cuál es la lectura que hace la autoridad de esta situación?

Básicamente, que carece de los medios sancionatorios para inducir un comportamiento cooperativo de parte de las empresas. Ello va a motivar la preparación de un proyecto de ley que refuerza sustantivamente las capacidades fiscalizadoras de la SEC y el monto de las sanciones.

No obstante, el problema fundamental es que la autoridad estaba enfrentada con un comportamiento disfuncional por parte de las empresas, basado en los incentivos que se derivaban de la propia legislación eléctrica, que inducían a las empresas a no privilegiar la estabilidad del sistema eléctrico en el largo plazo. En tal sentido, se estaba en presencia de un problema más profundo, cuya solución escapaba a la lógica económica. En efecto, al encontrarse el país en un año más seco que en 1968, las empresas deficitarias no estaban obligadas a compensar a los usuarios regulados por los cortes de suministro.

En esta tesis, las empresas contaban a su favor el dictamen de la Corte Suprema en relación con el recurso de inaplicabilidad que presentó Endesa contra el Decreto de Racionamiento de 1990, en el cual se rechazó la indemnización a los usuarios por considerar entre otras razones las siguientes: (a) el costo que pagan los usuarios por concepto de racionamiento, que está incluido en el precio de nudo, no constituye un verdadero contrato de seguro y, b) el "costo de racionamiento" es parte de la tarifa eléctrica fijada por la autoridad respectiva (precio de nudo), ello pertenece al generador y disponer su restitución implicaría privarlo de parte del precio pactado en el contrato, lo que atenta contra garantías constitucionales.

Más aún, existían claros incentivos para que las empresas cortaran el suministro de manera masiva y no programada a los clientes regulados, de manera de poder dirigir sus bloques de energía hacia los clientes libres. Esto resultaba lucrativo por una doble razón: por una parte, disminuía el monto de energía suministrada y, por tanto, la energía que debían adquirir de los generadores superavitarios al costo de falla para cumplir con sus contratos con los clientes regulados y, por otra parte, reservaban dichos bloques para ser suministrados a sus clientes libres, muchos de los cuales cuentan con cláusulas contractuales que elevan los costos de la falla en el suministro. Es esta situación la que explica las dificultades para ordenar los cortes en los primeros días, luego de dictado el decreto de racionamiento.

Estas circunstancias, dejaban en evidencia que ya no operaba el sistema normal de incentivos. El ordenamiento del sistema era posible, en consecuencia, sólo si se creaban las bases para imponer desde el Gobierno un acuerdo a las empresas que las comprometiera a un comportamiento cooperativo aún a costa de sus intereses comerciales.

La estrategia gubernamental desarrolla dos líneas de acción: por una parte se deja en evidencia ante el país y las empresas, que existe la decisión de utilizar todos los medios legales de que se dispone para imponer un comportamiento cooperativo, para resolver la crisis. En tal sentido, diversas autoridades anuncian, a nombre del Gobierno, la disposición a utilizar hasta la Ley de Seguridad Interior del Estado, con tal de inducir a las empresas a un comportamiento consistente con la estabilidad del sector y la seguridad de la ciudadanía. Adicionalmente, a medida que pasaban los días y el caos en los cortes parecía no terminar, el desconcierto inicial de la ciudadanía se transforma en irritación. Las empresas eléctricas, que todavía no habían terminado de absorber los costos de la "operación del siglo", quedan confrontados con el peligro de que los problemas del sector dejen de ser considerados como efecto principal de la sequía y sean percibidos como resultado del carácter privado del sistema.

No obstante lo anterior, resultaba indudable para el Gobierno que para enfrentar ordenadamente los cortes en el suministro y generar las condiciones para una reducción paulatina de los déficits y enfrentar adecuadamente una eventual atraso en las lluvias, hasta abril o mayo de 1999, era indispensable colaborar con las empresas tanto generadoras como distribuidoras en cuyas manos está el control efectivo del sistema. Era necesario, en consecuencia, establecer un diálogo para construir las bases de un entendimiento que permitiera enfrentar con orden la crisis, de manera de optimizar el uso de los recursos de generación existentes.

Para el desarrollo de esta segunda parte de la estrategia, la gran dificultad que enfrentaba el Gobierno era la falta de canales fluidos de comunicación entre la Secretaría Ejecutiva de la CNE y las distintas empresas. Ello era producto de variadas circunstancias, entre las que cabe destacar la forma en que se había aprobado el reglamento eléctrico, las modalidades de fijación de los precios de nudo y la poca operatividad en la resolución de divergencias.

Si bien la CNE puso en conocimiento de las empresas borradores del reglamento, tanto en el año 1994 como 1995, se negó a dar a conocer la última versión, de manera de recopilar las observaciones que dicho texto pudiera generar. La CNE se limitó a redactar un brevísimo resumen, que distribuyó en la fase final de la tramitación del Reglamento.

Naturalmente, las consecuencias de un reglamento dependen de la redacción del mismo, por lo que el resumen entregado fue considerado por algunas empresas como una burla. No se trata, naturalmente, de poner en cuestión la facultad reglamentaria del Presidente de la República, sino que de asegurar de una manera expedita el conocimiento de las reacciones definitivas y evaluar aquello que resultaba razonable y aquello en que debía primar la opinión de la autoridad. Las empresas, finalmente, obtuvieron el texto del reglamento en el período en que éste se encontraba en la Contraloría. Una vez que esta institución tomó razón, las empresas presentaron recursos de protección y de amparo económico. De esta forma, al desatarse la crisis energética el Gobierno estaba confrontando en los tribunales a varias empresas con la llamativa excepción de ENDESA.

En el caso de la fijación de los precios de nudo, existían una serie de temas técnicos sobre los cuales existían diferentes apreciaciones. Entre ellos, cabe mencionar la tendencia hacia la baja que estaban experimentando los precios de nudo, las discusiones respecto de si los costos de transporte de gas debían ser considerados como costos variables o costos fijos, los niveles adecuados de reserva técnica del sistema, el tema del costo económico de la seguridad de servicio entre otros. No había sido posible crear instancias técnicas para una adecuada de discusión sobre estos temas, muchos de los cuales derivaban de la creciente importancia que estaban alcanzando las nuevas centrales de ciclo combinado. A estos temas, se agregaban otros que se habían planteado a partir del nuevo reglamento eléctrico. La presentación por parte de las empresas de una serie de recursos de protección, en lugar de buscar una discusión técnica con la autoridad regulatoria, no ayudó a las creación de dichas instancias.

d) La creación de las bases de resolución de la crisis

En este contexto de congelamiento de los incentivos económicos, el Gobierno decidió dar marcha atrás en la decisión de encargar al Ministro de Economía la presidencia del Consejo de Ministros de la Comisión Nacional de Energía, nombrando nuevamente a un Ministro presidente con dedicación exclusiva. Se buscó operacionalizar la estrategia explicada más arriba, considerando la aplicación de la Ley de Seguridad Interior del Estado convocando, simultáneamente a las empresas generadoras y distribuidoras a concordar una política para resolver la crisis. El acuerdo logrado estipulaba lo siguiente: (1) que las empresas de generación y distribución eléctrica se someterían rigurosamente a las instrucciones de operación impartidas por el CDEC-SIC; (2) que Endesa y Colbún aplicarían reducciones de carga a sus clientes libres; (3) que las distribuidoras asegurarían un sistema eficiente de información sobre los cortes de suministro y; (4) que las empresas formalizarían la divergencia

sobre el precio de transacción entre los generadores durante la falla, para que el Ministro de Economía resolviera

Sobre esta base, se constata un notable mejoramiento del orden con que se aplican los cortes de energía, lo cual entrega tranquilidad a la ciudadanía. Mejora la coordinación general del sistema y se logra optimizar el programa de mantenimiento (importante en este sentido es la postergación hasta la navidad de la mantención de la Central Renca). Se aclara frente a la opinión pública la gravedad del problema: ello permite aprobar rápidamente la construcción de la línea de transmisión San Isidro - Polpaico con lo que entraría en operación a fines de febrero, esencial para que se pudiera utilizar efectivamente la energía generada por las nuevas centrales térmicas.

No obstante, no se perseveró en el camino señalado, se pensó que la operación de Nehuenco netralizaría un eventual atraso en las precipitaciones en el segundo trimestre del año 1999. No obstante, de manera impensada, la ciudadanía se vio sujeta a cortes de suministro que alcanzaron en un momento hasta tres horas. Ello elevó la virulencia del conflicto público-privado, dificultando la solución de la crisis.

6. La reforma legal del sector eléctrico, condición de una cooperación pública privada adecuada

La ley eléctrica llama la atención por la forma detallada como trata la tramitación de las concesiones y la metodología del cálculo tarifario. Al mismo tiempo, es muy sintética al desarrollar el mecanismo de coordinación, núcleo central del sistema. En efecto, en su artículo N°81, junto con señalar la obligación de interconexión, determina que la operación de las instalaciones eléctricas de los concesionarios que operen interconectados deberán coordinarse con el fin de (1) preservar la seguridad del servicio en el sistema eléctrico; (2) garantizar la operación más económica para el conjunto de las instalaciones del sistema eléctrico y; (3) garantizar el derecho de servidumbre sobre los sistemas de transmisión establecidos mediante concesión. Señala, inmediatamente después, que la coordinación deberá efectuarse de acuerdo con las normas y reglamentos que proponga la Comisión y que en caso de desacuerdo entre los concesionarios sobre la forma de realizar la interconexión y de efectuar el transporte o transferencia de la energía, la Comisión oír a los concesionarios y entregará una recomendación al Ministerio de Economía, quién resolverá al respecto.

Ya hemos enfatizado los problemas que conlleva la falta de institucionalización de la coordinación entre las empresas, que deriva de la inexistencia de un desarrollo sistemático respecto de cómo debe

realizarse la coordinación. No profundiza la ley en el análisis respecto de cómo compatibilizar la seguridad general del servicio con la operación privada de las distintas centrales. Menos aún, se precisan las directrices respecto de la compatibilización de los objetivos de seguridad, por una parte, y operación más económica por la otra. Todo ello, está en el trasfondo de los problemas de coordinación que enfrentan los sistemas interconectados, que se agudizan con la crisis.

Sin perjuicio de lo anterior, el marco regulatorio vigente, pese a su fuerza innovadora inicial, presenta un problema estructural. Se trata de un esquema que es tributario del modelo tradicional, estructurado sobre la base de la existencia de una gran empresa monopólica e integrada verticalmente. El mecanismo regulatorio desarrollado en el DFL 1 intenta reproducir dicho modelo tradicional, basado ahora en la existencia de empresas privadas que asumen a través de la operación coordinada las mismas funciones que la otrora empresa única. Este modelo, plantea una contradicción básica, en la medida que busca compatibilizar comportamientos cooperativos que constituyen un requisito fundamental para la operación del sistema, con el imperativo de la competencia a que están obligadas las distintas empresas que operan en el sector.¹⁰

Se requiere, en consecuencia, una reforma que resuelva la necesidad de compatibilizar la operación coordinada del sistema interconectado, con la existencia de varias empresas privadas en competencia con intereses económicos contradictorios. En tal sentido, será necesario avanzar hacia el establecimiento de una instancia de operación en la cual puedan participar todos los actores del sistema (generadores, distribuidores, transmisores, clientes y eventualmente el Estado) pero que, al mismo tiempo, sea independiente de todos ellos. Como complemento de lo anterior, será necesario avanzar en el establecimiento de un mercado mayorista que se constituya en el mecanismo que determine las condiciones económicas de la oferta y demanda del sistema. Por otra parte, esto significa avanzar hacia la ampliación significativa del número de clientes libres abriendo el paso al desarrollo de los comercializadores de energía que operarían sobre la base de un sistema de libre acceso a las redes de distribución¹¹.

En concreto, se deberá llevar a trámite parlamentario un anteproyecto que aborde los siguientes elementos:

¹⁰ Esta formulación ha sido planteada por Vivianne Blanlot.

¹¹ En el ámbito de la distribución, la existencia de los clientes libres es una expresión de una competencia germinal. En el horizonte, se comienzan a avizorar posibilidades de introducir mayores niveles de competencia, alcanzando incluso a los propios clientes residenciales, explorando la posibilidad de incrementar la competencia en distribución eléctrica, mediante su segmenta-

- integración vertical;¹²
- derechos de agua y el tema de la especialización de los generadores en energía hidro o termoeléctrica;
- institucionalización del CDEC e incorporación de distribuidores y clientes libres;
- liberalización de los precios de generación y perfeccionamiento de la tarificación de la transmisión;
- creación de las bolsas de energía en los sistemas interconectados;
- liberalización e introducción de la competencia en distribución, separación de la propiedad de los cables y la comercialización minorista de electricidad;
- perfeccionamiento del proceso tarifario en distribución.

Antes del inicio de la actual crisis eléctrica, ya era posible identificar áreas que por depender de una reforma legal seguían pendientes. El sistema de valorización de los estudios de la CNE y de las empresas sobre los valores agregados de distribución, requería ser modificado para eliminar los incentivos a que cada sector extreme los resultados de su propio estudio para lograr un tarifa final más favorable para sus objetivos.

Surgen también, propuestas de reforma como resultado de cambios significativos de variada naturaleza. Los acuerdos de interconexión energética con Argentina hacen prever la necesidad de comenzar abordar el trabajo de compatibilizar los marcos regulatorios nacionales, de manera de facilitar la integración energética de nuestros países.

La crisis energética ha impactado profundamente en el país. Ha dejado en evidencia los problemas que enfrenta el sistema eléctrico y los vacíos legales que tiene su normativa. Es posible transformar esta crisis en una oportunidad para modernizar y perfeccionar el marco regulatorio de este sector y abrir nuevas condiciones para la cooperación público-privada en el sector, y asegurar su fuerte crecimiento, de manera de contribuir al crecimiento económico y al desarrollo de una buena sociedad para todos los chilenos.

ción entre las empresas propietarias de las redes cables que llegan a los usuarios y los comercializadores al por menor de energía. De esta manera, y basado en el principio del libre acceso a las redes de transporte, cada usuario podría elegir su proveedor entre los distintos comercializadores de energía.

¹² Algunas empresas, manifiestan privadamente que los problemas del sector pueden ser resueltos definitivamente, sólo si se establecen límites máximos a la participación de una empresa o grupo de empresas relacionadas en la generación total del sistema y si se establecen restricciones a la integración vertical. Estos temas, son retomados en un proyecto de ley que están preparando senadores de diversas bancadas.

VII. CONCLUSIONES GENERALES

La cooperación pública-privada, en la regulación de los servicios de utilidad pública, no ha sido fácil y ha estado sujeta a múltiples y variados conflictos. Esta situación, deriva en gran medida de un entorno institucional generado bajo el régimen militar, que sobrestimó la capacidad autoreguladora del mercado y subestimó la importancia de las instituciones en la construcción y desarrollo eficiente de los mercados. A ello, se sumó una perspectiva excesivamente ideologizada que llevó a buscar la construcción de una estructura política destinada a proteger el modelo económico establecido, que tiende a dificultar las iniciativas de perfeccionamiento institucional que toman los distintos actores. Esta situación de entrapamiento fortalece las desconfianzas existentes y ha generado relaciones público-privadas conflictivas. Los arreglos institucionales específicos que caracterizan a la institucionalidad reguladora, traducen también en sus estructuras básicas estas características: inexistencia de mecanismos de participación de los afectados, falta de institucionalización de los procesos regulatorios y alto hermetismo y falta de transparencia, todo lo cual dificulta la cooperación. Esta situación ha derivado en situaciones altamente críticas, cuyo mejor ejemplo es el caso eléctrico.

El entrapamiento institucional que presenta el sistema político, afecta la regulación de los servicios públicos. Su superación y la reforma, son condiciones para superar los problemas regulatorios del sector eléctrico y perfeccionar la regulación en ámbitos en que la competencia amplía su incidencia.

La modernización de las instituciones regulatorias es esencial para que el Estado cumpla de manera adecuada sus tareas de promoción de la competencia, y señalar dónde ella está sujeta a restricciones.

Con la irrupción de la competencia, el objeto de la regulación deja de oponer, simplemente, al Estado como representante del bien común a la empresa dominante. El Estado asume un papel crucial en la construcción de las condiciones de la operación competitiva. Ello lo obliga a arbitrar entre las empresas, debiendo asumir como una de las tareas primordiales la de asegurar que las redes troncales o que permiten el acceso a los usuarios, o insumos esenciales presenten libre acceso a todos los participantes en la industria.

La generación de condiciones para la participación de todos los afectados en los procesos regulatorios, la transparencia en la toma de decisiones y el debido proceso son elementos claves para construir relaciones cooperativas entre el Estado y las empresas, entre ellas y de ellas con los usuarios.

- Bitrán, Eduardo y Saavedra Eduardo (1993), *Algunas reflexiones en torno al rol regulador y empresarial del Estado*, en Oscar Muñoz, ed., ver más abajo.
- Blanlot, Vivianne (1993), *La regulación del sector eléctrico: la experiencia chilena*, en Oscar Muñoz, ed., ver más abajo.
- Cembrano, Juan; Benario, Pablo y Botteselle, Pablo (1993), *Análisis de posibles mejoramientos del proceso de fijación de valores agregados de distribución*, Comisión Nacional de Energía y Asociación de Empresas de Servicio Público, octubre, Santiago.
- Comisión Presidencial de Modernización de la Institucionalidad Reguladora del Estado (1998), *Modernización de la institucionalidad reguladora del Estado*, Informe Final, agosto, Santiago.
- Cortázar, René y Vial, Joaquín (Ed.) (1998), *Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*, Cieplan/ Dolmen, Santiago.
- Churchill, Anthony (1995), *Regulating de power sector*, en Frischtak, Claudio, ed. (1995), ver más abajo.
- Frischtak, Claudio, ed. (1995), *Regulatory Policies and Reform: A comparative Perspective, Private Sector Development*, The World Bank.
- Galetovic, Alexander (1998), «Desatando a Prometeo: reformas microeconómicas en Chile 1973-1989», en *Perspectivas* (Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile), N°1, vol.2.
- Iglesias, Rodrigo (1997), *Propuesta de mejoramiento en proceso de fijación de tarifas de distribución*, MINECON, diciembre, Santiago.
- INECON (1998), *Análisis de la política y gestión tarifaria y de subsidios en los servicios de utilidad pública*. (Primer informe de avance) Estudio encargado por la División Desarrollo de Mercados del Ministerio de Economía, diciembre, Santiago.
- Moguillansky, Graciela (1997), *La gestión privada y la inversión en el sector eléctrico chileno*, CEPAL, Serie Reformas Económicas, Santiago.

Muñoz, Oscar, ed. (1993), *Hacia el Estado regulador. Después de las privatizaciones*, Cieplan, Santiago.

Prats, Joan y Company Julia (1998), *La construcción institucional de las capacidades regulatorias. Un tema clave de la nueva agenda de desarrollo*, en PNUD, Instituciones y Desarrollo, N° 1, octubre, Barcelona.

Rivera, Eugenio (1998), *Regulación y competencia en los servicios de utilidad pública. La experiencia chilena en la mejora regulatoria*, en Papeles de trabajo, Programa de Estudios Prospectivos, Corporación Tiempo 2000, N° 64, noviembre, Santiago.

_____ (1999), *Problemas de la competencia y regulación en Chile. Los desafíos del fortalecimiento de la institucionalidad y el marco regulatorio de servicios de utilidad pública*, CEPAL, Compendio de Documentos, XI Seminario Regional de Política Fiscal, Brasilia.

Rudnick, Hugh (1997), *Posibilidades de perfeccionamiento del marco regulatorio del sector eléctrico*, Santiago.

Sin Autor, *La política eléctrica aplicada en Chile a partir de 1980 y sus resultados*, Santiago.

Stiglitz, Joseph (1998), *Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso Post-Washington*, en PNUD, Instituciones y Desarrollo, N° 1, octubre, Barcelona.

I. INTRODUCCIÓN

El sistema bancario juega un papel fundamental para el funcionamiento eficiente del sistema de pagos de cada economía. Su funcionamiento depende principalmente de la generación de confianza pública, ya que sus transacciones se realizan a lo largo del tiempo operando bajo la promesa del pago futuro, lo que implica incertidumbre y riesgos. En este sentido, la institucionalidad regulatoria en los sistemas financieros es un elemento clave para la generación y consolidación de esa confianza del público en el sistema.

Los sistemas bancarios tradicionalmente tienen la función de intermediar fondos entre ahorrantes e inversionistas y/o consumidores y monitorear los riesgos asociados a los préstamos que entregan. Los bancos se destacan por captar pasivos cuyo precio no es posible modificar, y por entregar fondos a clientes. Esto significa que los bancos enfrentan diferentes tipos de riesgo, como el riesgo de no pago, riesgo de descalce de monedas, plazos y tasas de interés. Los bancos, además, enfrentan problemas típicos de mercados imperfectos, tales como selección adversa y riesgo moral. Constituyen el núcleo del sistema de pagos de la economía y efectúan un proceso de transformación de plazos entre los fondos captados y los fondos colocados, que les significa ser vulnerables en algunos escenarios. Por otra parte, normalmente utilizan altas razones de endeudamiento para financiar sus actividades.

La industria bancaria, como muchas otras actividades económicas, no ha estado ajena a las tendencias mundiales de globalización de sus actividades, consolidación en tamaño y tendencia a la formación de grandes conglomerados financieros. Estas tendencias también impactan los esquemas regulatorios, lo que requiere de la adaptación de dichos esquemas así como de la innovación financiera mediante la presencia de nuevos productos.

¹ Agradezco los comentarios de Julio Acevedo y Oscar Muñoz, así como la colaboración y comentarios de Claudia Arguedas y Edgar Rojas. Las opiniones aquí vertidas y los errores que aún persistan son de mi exclusiva responsabilidad.

En general, los objetivos de la regulación y supervisión bancaria se orientan a mantener un sistema de pagos eficiente y estable, un sistema bancario estable y solvente, minimizar la probabilidad de eventuales corridas bancarias y los recursos comprometidos en las redes de seguridad, mantener la confianza pública y promover un campo de juego nivelado.

En aras de la consolidación de una regulación y supervisión bancaria adecuadas, las instituciones tradicionalmente encargadas de estas funciones disponen de instrumentos tales como requerimientos de capital y de liquidez, límites a la concentración de préstamos y a préstamos relacionados, límites a los descalses de monedas, plazos y tasas, clasificación de activos, provisiones y valoración a mercado de los activos, ámbito de actividades permitidas, mecanismos para evitar la selección adversa de nuevos entrantes al mercado bancario, la existencia de mecanismos correctivos para prevenir la insolvencia, el seguro de depósitos y la presencia de un prestamista de última instancia para asegurar mayor estabilidad. También constituye un elemento esencial la transparencia de la información y la autorregulación por parte del sector privado.

El sistema bancario en Chile ha experimentado profundos cambios a lo largo de las dos últimas décadas, asociados, en primer lugar, a la severa crisis sistémica que afectó al sector bancario en los inicios de los ochenta y, posteriormente, por los desafíos estructurales que para el sistema supone la internacionalización de sus operaciones en el marco de la globalización de los mercados y el desarrollo de nuevos productos, y de un sistema de pagos más eficiente. Actualmente, en el mercado de capitales chileno se identifican dos grandes actores institucionales en cuanto a su volumen de operaciones: el bancario, con las dos terceras partes de este volumen, y el subsistema de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), con la proporción restante. Dentro del subsector bancario, operan actualmente 32 instituciones entre bancos comerciales y sociedades financieras, cuyo amplio espectro de actividades se encuentra definido en la Ley de Bancos y en la normativa de la Superintendencia de Bancos y del Banco Central.

En el presente trabajo se pretende analizar y evaluar la importancia que ha tenido la regulación en el desenvolvimiento del sistema bancario chileno durante las dos últimas décadas. Asimismo, se intenta precisar cuáles son los desafíos que los cambios que operan en el sistema bancario plantean para el diseño de la legislación y de la institucionalidad que lo rige.

Así, en la segunda sección del trabajo, se analizan los orígenes de la crisis financiera de los ochenta en Chile, cómo se enfrentó y cuáles

fueron los actores involucrados en la resolución de la crisis sistémica. A continuación, se muestran los principales cambios en el marco de regulación y supervisión que se instauraron con la nueva Ley de Bancos de 1986. En la tercera sección, se caracterizan las políticas bancarias que han operado en la presente década, identificando, en primer lugar, los principales actores involucrados en el tema de regulación y supervisión bancaria y cómo estos actores se han coordinado. Posteriormente, se describe la solución que se le dio al problema derivado de la crisis de los '80 -el de la deuda subordinada- y las estrategias diseñadas para dichos efectos y así permitir modernizar las actividades del sector bancario. Asimismo, como parte de esta misma sección, se describen los cambios regulatorios introducidos con la nueva Ley de Bancos de 1997. Finalmente, en la cuarta y última sección se presentan los principales desafíos futuros que enfrenta el marco regulatorio y un resumen con las conclusiones que se derivan de este trabajo.

II. EL PUNTO DE PARTIDA

1. Los orígenes de la crisis financiera de los ochenta

Un ingrediente fundamental para la estabilidad y solvencia del sistema bancario, es la estabilidad macroeconómica y la formulación de políticas consistentes y sostenibles en el tiempo. En este sentido, la experiencia de Chile de fines de los setenta y comienzos de los ochenta muestra que la fijación del tipo de cambio nominal reduce, artificialmente, el riesgo cambiario de los acreedores, estimulando la acumulación de deuda externa. Además, frente a perturbaciones de carácter exógeno, otras variables y precios deben absorber el peso de los ajustes, lo que puede ocasionar ciclos económicos más profundos. Por otra parte, la proliferación de mecanismos de indexación a la inflación pasada, aunado al hecho de que la inflación doméstica excedía los niveles internacionales, contribuyeron a la desalineación de precios claves tales como los salarios, los precios de los activos, las tasas de interés y el tipo de cambio real.

Adicionalmente, la política macroeconómica no prestaba mayor atención al tamaño del déficit de cuenta corriente, lo que unido a la garantía implícita sobre el tipo de cambio, indujo a mayores entradas de capitales. De hecho, los flujos de capital ingresaron a Chile atraídos por las altas tasas de interés prevalecientes en el mercado interno, por la liberalización del sistema financiero y por la mayor liquidez proveniente de los mercados de capitales internacionales. Estos fondos fueron canalizados a bancos débilmente supervisados y en muchos casos, inadecuadamente e ineficientemente manejados, induciendo a una expansión del tama-

ño de sus operaciones e incrementando la exposición a riesgos de liquidez, financieros y de crédito, no obstante que la crisis del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo había mostrado cómo la ausencia de regulación sobre los descuentos de plazos y de tasas de interés pudieron significar la total bancarrota de tal sistema.

Las malas prácticas bancarias y una supervisión inadecuada, permitieron una toma de riesgo excesiva por parte de algunos bancos locales como respuesta a la estructura de incentivos prevaleciente en ese entonces. Una porción relativamente importante de fondos prestables se canalizó a los mercados accionarios, inmobiliarios y a empresas relacionadas a la propiedad de los bancos. Los precios accionarios e inmobiliarios fueron crecientemente desviándose de sus valores de equilibrio, impulsados por los flujos de capital, creándose así burbujas que luego colapsaron, lo que llevó con posterioridad a descubrir el real valor de los proyectos y de las garantías.

Así, a fines de los años setenta, la existencia de precios relativos desalineados y de prácticas contables débiles, la ausencia de regulación y supervisión y la existencia de un seguro implícito a los depósitos estimularon la toma excesiva de riesgos. En realidad, el valor de los activos de los bancos, usando precios de equilibrio era inferior al de las obligaciones. La supervisión, se centraba en una evaluación expost del cumplimiento de las regulaciones y la contabilidad no se apegaba a los conceptos de flujos de caja efectivamente recibidos, ni de valoración de los activos aproximada a mercado. Tampoco se castigaban con mayores provisiones créditos que se repactaban frecuentemente.

En un principio, la ley no aseguraba los depósitos. Sin embargo, los rescates bancarios efectuados en 1977 por el gobierno, llevaron a los depositantes a creer en la existencia de un seguro implícito total. Significativos montos de ingresos de capitales externos fueron reciclados por el sistema bancario, lo que era estimulado por la estabilidad cambiaria y las garantías implícitas del Estado. Lo anterior, junto a la falta de transparencia respecto de las condiciones financieras de los bancos, indujo a una ausencia de monitoreo de los depositantes y acreedores respecto de los riesgos que estaban tomando los bancos, lo que acentuó aún más el problema de riesgo moral y de toma desenfrenada de riesgos. Usualmente, un banco se endeudaba en el exterior para financiar créditos al sector no transable, como el sector inmobiliario. Por otra parte, la regulación no imponía límites a los descuentos entre pasivos y activos en moneda extranjera, y la creciente dolarización de los créditos contribuyó a acentuar problemas de insolvencia cuando el tipo de cambio posteriormente debió ajustarse.

Los setenta, se caracterizaron por la relativa ausencia o debilidad de las regulaciones sobre los préstamos relacionados, clasificación de préstamos y requerimientos de provisiones. La diseminación de información relevante respecto de la condición de los bancos era débil, y la ley no contemplaba mecanismos de capitalización o de saneamientos preventivos por parte del sector privado y en forma previa a una situación de insolvencia.

CUADRO 1

Regulación bancaria y política macroeconómica en Chile:
la situación a fines de los años setenta.

	Fines de los 70's
Supervisión	Débil, centrada en normas y contabilidad
Requerimientos de facto a la entrada	Débiles
Límites a descalses de monedas	Inexistentes
Regulaciones a la dolarización de créditos	Inexistentes
Clasificación de préstamos	Inexistentes
Normas sobre provisiones	Inexistentes
Límites a préstamos relacionados	Poco estrictos
Estándares contables	Débiles
Transparencia y entrega de información	Débiles
Seguro de depósitos	Ilimitado e implícito
Acciones correctivas	Inexistentes
Tipo de cambio	Fijo, inconsistente con indexación salarial
Cuenta de capitales	Liberalización simultánea con desregulación bancaria
Política macroeconómica	Toleraba desequilibrios en precios relativos y cuenta corriente

Los shocks externos de fines de 1981, los desajustes macroeconómicos y la ausencia de regulación y supervisión, llevaron al país a una de las más grandes crisis de su historia.

Como lección de la experiencia chilena de los años ochenta, se tiene que la apertura de la cuenta de capitales debe ser precedida por un mejoramiento en la capacidad de supervisar, regular y administrar las instituciones financieras, de manera que el sistema financiero pueda enfrentar adecuadamente la transformación estructural que se deriva de un libre movimiento internacional de capitales.

Un importante paso para fortalecer al sistema financiero doméstico es la mejora del esquema regulatorio y de las prácticas de supervisión, así como también de la transparencia de estos esquemas. Otros elementos claves, que son parte fundamental de las reformas bancarias estructurales requeridas, corresponden al establecimiento de límites al seguro de depósitos, provisiones para el riesgo de crédito y regulaciones sobre los préstamos relacionados, así como restricciones al descalce de monedas de los deudores. La mayoría de estas regulaciones no existían en forma previa a la crisis financiera de los ochenta.

En cuanto a la interrelación público-privada, es posible afirmar que en el período previo a la crisis bancaria de los '80, no existía conflicto entre el sector público y privado; es más, el sector privado no financiero, que no tenía la información suficiente para el monitoreo de sus propios depósitos, esperaba contar con el seguro implícito de parte del sector público, en un contexto de escasa regulación y supervisión de las instituciones bancarias y de creciente liberalización de los mercados financieros.

2. Breve descripción de los mecanismos de rescate en los ochenta²

La crisis financiera de los ochenta implicó un estado de insolvencia relativamente generalizado a nivel de los deudores y también de la banca. Los mecanismos de rescate y saneamiento estuvieron destinados a apoyar plenamente a los depositantes para evitar una acentuación de la crisis por la vía de corridas de depósitos: liquidar aquellas instituciones definitivamente insolventes, comprar cartera de instituciones bancarias con problemas pero que, eventualmente, podían ser reflatadas y dar apoyo a deudores viables a través de reprogramaciones de las deudas productivas e hipotecarias, y de programas especiales de subsidio a los deudores en moneda extranjera denominados dólar preferencial. En efecto, el Banco Central dispuso de una serie de programas, orientados a alivianar la carga financiera y de liquidez de los deudores mediante pro-

² Para mayor detalle, ver Sanhueza (1999) y varios números de la revista *Información Financiera de la Superintendencia de Bancos*.

gramas tales como el dólar preferencial, la reprogramación a los deudores productivos e hipotecarios y el establecimiento de líneas de crédito para la reactivación de la economía.

Entre 1982 y 1986, la Superintendencia de Bancos intervino y luego liquidó 16 instituciones financieras, como consecuencia de su situación de insolvencia y de sus graves y reiteradas faltas al cumplimiento de normas. En las liquidaciones, el Banco Central o la Tesorería entregaban liquidez para el pago de los pasivos, convirtiendo al Banco Central en el principal acreedor de estas instituciones en ausencia de un seguro explícito de depósitos. Las recuperaciones de activos, que fueron relativamente escasas, provenían de licitaciones de cartera y remates de activos fijos.

Asimismo, entre los años 1982 y 1987, el Banco Central ofreció a las instituciones financieras que no estaban en proceso de liquidación, comprarles parte de sus colocaciones riesgosas, con el compromiso de que éstas en el futuro realizaran la recompra. Sin este mecanismo de apoyo, muchos de estos bancos habrían tenido que ir a la quiebra, lo que habría significado un alto riesgo para el normal funcionamiento del sistema financiero.

El mecanismo de intervención por parte del Banco Central consistió en la compra de cartera hasta por un monto equivalente a 3,5 veces el capital y reservas de cada institución: 2,5 veces se pagaba al contado y el resto con una letra en UF, sin intereses, con un plazo de 10 años. Las instituciones financieras que habían cedido dicha cartera, debían destinar sus excedentes a recomprar la cartera vendida. La obligación de recompra con el Banco Central se reajustaba según la UF y devengaba una tasa de interés de 5% por aquella parte de la cartera que había sido comprada al contado. Esta obligación de recompra se anotaba fuera del balance, de manera de no limitar el crecimiento de estos bancos.

En 1989, las instituciones que habían vendido cartera riesgosa al Banco Central bajo el esquema anteriormente descrito, pudieron sustituir sus obligaciones de recompra por una obligación subordinada, sin plazo definido de pago. El Banco Central seguía recibiendo de los bancos la proporción de excedentes correspondiente, esta vez para el pago de la obligación subordinada.

Si bien los mecanismos de intervención para auxiliar a las instituciones afectadas durante el período de la crisis sistémica, supuso un cierto grado de conflictividad entre los privados y las autoridades públicas al involucrar cambios de propiedad, también es cierto que la resolución

posterior del problema de la deuda subordinada involucró, tanto al sector público como al privado, en aras del logro de una solución finalmente consensuada.

Igualmente, la experiencia chilena demuestra que los costos que se derivan de episodios de crisis bancarias sistémicas son cuantiosos y que, de hecho, puede tomar mucho tiempo para volver a una estructura normal y privada de propiedad de los bancos. Es por esto que el mecanismo convenido para resolver el problema de la deuda subordinada constituye, sin duda, un paso adelante, dado que el Banco Central puede en alguna mayor medida, solventar las pérdidas patrimoniales derivadas de la crisis, a la vez que aumenta la transparencia de las instituciones que mantenían deuda subordinada, y retira la influencia directa del sector público en la propiedad y distribución de utilidades de los bancos.

3. Las nuevas políticas macroeconómicas y los cambios al marco regulatorio y de supervisión

Como bien lo demuestra la experiencia de la crisis bancaria de los ochenta en Chile, es posible identificar dos etapas, principalmente, en cuanto a la naturaleza de los desafíos que tiene que enfrentar la institucionalidad regulatoria. En una primera etapa, y ante el desarrollo de episodios de fragilidad financiera, se hizo necesario un rol más activo y un fortalecimiento de la institucionalidad estatal, para una adecuada gestión de un nuevo marco de incentivos que promoviera el desarrollo y la estabilidad financiera.

Como parte de esta primera etapa, es posible reconocer ciertas lecciones como consecuencia de la aparición y el manejo de crisis bancarias sistémicas. Existe relativo consenso en cuanto a la necesidad de preservar la estabilidad macroeconómica, de diseñar una secuencia lógica de medidas de liberalización financiera y ajuste de la supervisión, y de establecer una regulación de tipo más prudencial. De hecho, muchas de las regulaciones que se consideraron prioritarias para promover la recuperación del sistema luego de la crisis y prevenir otros episodios de fragilidad, no existían en forma previa a la situación de crisis generalizada.

Con respecto a la necesidad de contar con un esquema más fuerte de regulación de tipo prudencial, es importante considerar el rol de la institucionalidad estatal en mercados que por naturaleza son imperfectos, en los que la regulación puede ser vista como un instrumento de generación de información. En este sentido, la regulación prudencial

provee de una vía para amortiguar los problemas de incentivos perversos que se pueden presentar en la dinámica financiera. Asimismo, es importante apuntar que el mejoramiento de la regulación prudencial es un proceso continuo, que debe ir a la par de la expansión y desarrollo del mismo sistema bancario.

Así, después de la crisis, el énfasis de las autoridades económicas fue puesto en mejorar los sistemas de regulación y supervisión. Los cambios regulatorios llevaron al establecimiento de descalses máximos en moneda extranjera, reglas más estrictas para el reconocimiento de ingresos, clasificación de activos y exigencias de provisiones, establecimiento de mejores métodos de entrega de información relevante por parte de los bancos, el reemplazo del seguro implícito a los depósitos por un seguro explícito de cobertura parcial, un régimen de correcciones anticipadas de eventuales problemas de solvencia, un esquema efectivo y claro para solucionar el problema de instituciones insolventes, la implementación de límites más estrictos para los préstamos relacionados y la obligación de que dichas operaciones se efectúen en condiciones de mercado.

Con el fin de entregar nuevas fuentes de ingresos y de diversificación, así como de promover una mayor competencia en el mercado de capitales, los bancos fueron autorizados para crear filiales tales como corredoras de bolsa, agencias de valores y administradoras de fondos mutuos. Es posible destacar que todas estas medidas se aplicaban por igual, tanto a las instituciones nacionales como a aquellas de propiedad extranjera.

Asimismo, las políticas macroeconómicas fueron corregidas; el tipo de cambio fijo se abandonó, se eliminó la ley que establecía que los salarios tenían como piso un 100% de reajustabilidad automática a la inflación pasada, y la política monetaria comenzó a ser usada más activamente, con base en la determinación de la tasa de interés en UF a 90 días, con el objetivo básico de controlar el gasto con fines anti-inflacionarios y de mantener un déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos en niveles relativamente sostenibles.

Rápidamente, el país comenzó a recuperarse, desde mediados de la década de los ochenta y a crecer en forma acelerada.

CUADRO 2

Regulación bancaria y política macroeconómica en Chile:
la situación a mediados de los años ochenta

	Mediados de los 80's
Supervisión	Estricta
Requerimiento de facto de la entrada	Estrictos
Límites a descalses de monedas	Estrictos
Regulación a la dolarización de los créditos	Estricta
Clasificación de préstamos	Estricta
Normas sobre provisiones	Estricta
Límites a préstamos relacionados	Exigentes
Estándares contables	Exigentes
Transparencia y entrega de información	Exigentes
Seguro de depósitos	Limitado y explícito
Acciones correctivas	Existentes
Tipo de cambio	Ajuste reptante con devaluaciones reales
Cuenta de capitales	Cerrada de facto
Política macro	Orientada a mantener equilibrio en precios relativos y cuenta corriente

Ahora bien, en una segunda etapa, ya recuperada la estabilidad y la solvencia del sistema, la institucionalidad regulatoria enfrenta nuevos desafíos asociados, en principio, al proceso de globalización y de inserción e integración internacional de la economía, a la consolidación de los agentes financieros y a la sofisticación de nuevos productos financieros; son precisamente estos los cambios que han configurado las políticas bancarias durante los noventa en Chile y, que constituyen actualmente, los principales desafíos de estas políticas para adecuarse a la expansión y desarrollo del sistema financiero.

III. LAS POLÍTICAS BANCARIAS EN LOS NOVENTA

En la nueva etapa que podemos distinguir en materia de institucionalidad regulatoria, aparecen nuevas necesidades y nuevos temas.

Ahora, es más correcto hablar de una banca «bicontrolada», en el sentido que aunque se requiere una institucionalidad estatal fuerte, también es necesario un rol activo del sector privado, en términos de disciplina de mercado. Por otro lado, muchos de los nuevos temas, que por cierto ameritan nuevas reglas e instituciones, están referidos, entre otros, a la configuración de conglomerados financieros, la prestación de servicios bancarios en el exterior, las transacciones con productos derivados, la adecuación de los requisitos de capital a estándares internacionales como los sugeridos por el Comité de Basilea y la capacidad de diseñar una regulación adecuada para enfrentar el problema de concentración de los mercados.

1. Los actores en la década de los noventa

Con el advenimiento de la democracia, se retornó a la separación tradicional de los poderes del Estado y se mantuvo la recientemente decretada autonomía del Banco Central. En materia de reformas estructurales y cambios legales en políticas bancarias, el Gobierno, a través del Ministerio de Hacienda, es el que ha tenido la potestad de tramitar en el Congreso iniciativas de carácter legal para modificar leyes bancarias y/o financieras. La Ley de Bancos, junto a la Ley Orgánica del Banco Central que consagró su autonomía, constituyen los cuerpos legales más importantes que regulan y fijan las reglas del juego para el sistema bancario.

La Superintendencia de Bancos, que es una institución autónoma que se relaciona con el gobierno a través del Ministerio de Hacienda, es la encargada de supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las leyes y normas que deben respetar las entidades bancarias y sociedades financieras y velar por su solvencia. Además, cuenta con atribuciones normativas importantes para regular al sistema bancario.

Por su parte, el Banco Central, que debe velar por mantener la estabilidad del sistema de pagos interno, dispone de facultades para realizar operaciones con las empresas bancarias, así como también para regular al sistema financiero y cautelar su estabilidad. Para adoptar sus acuerdos sobre regulación bancaria, la Ley Orgánica Constitucional contempló un mecanismo de consulta a la Superintendencia de Bancos, de manera de asegurar que el ente regulador se coordine con la entidad que supervisa a los bancos.

En materia de coordinación institucional, el Ministerio de Hacienda creó una instancia -informal- al interior del sector público, denominada Comité de Mercado de Capitales, en el que se analizan y proponen

eventuales cambios legales relacionados con reformas del mercado de capitales, además de constituir también una instancia de análisis de otros temas de interés. Aquí, se trata de compatibilizar las prioridades, objetivos y eventualmente las distintas visiones que tienen los diferentes entes del Estado involucrados. Este Comité es presidido por el Ministerio de Hacienda y está conformado además por personeros del Banco Central, la Superintendencia de Bancos, la Superintendencia de Valores y Seguros y la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

En el sector privado, obviamente destaca la Asociación de Bancos y sus entidades miembros. La Asociación constituye una instancia de coordinación entre los bancos, para que éstos puedan hacer ver a las autoridades las inquietudes respecto de distintas materias de política. Existe una comunicación fluida entre la Asociación de Bancos, el Ministerio de Hacienda, el Banco Central y la Superintendencia de Bancos. Los intercambios de puntos de vista se pueden dar en ocasiones puntuales o también por la vía de la creación de comisiones ad-hoc conjuntas. Ejemplos de lo anterior han sido el Instituto de Mercado de Capitales y el Comité de Santiago Centro Financiero.

Es de hacer notar que, en cuanto a la deuda subordinada, los mecanismos de coordinación permitieron la configuración de un marco proclive al logro de una solución finalmente consensuada. En esta materia, el reglamento que el Banco Central aprobó para modificar los contratos de esta deuda subordinada, incorporó sugerencias del Ministerio de Hacienda, la Superintendencia de Bancos y los propios bancos con deuda subordinada. Así por ejemplo, el Ministerio de Hacienda conformó una comisión conjunta con el Servicio de Impuestos Internos, el Banco Central y la Superintendencia de Bancos, para efectos de subsanar algunos problemas tributarios asociados a las nuevas modalidades de pago.

Asimismo, el intercambio de opiniones ha posibilitado la consecución de ciertos acuerdos importantes. Una vez solucionado legalmente el problema de la deuda subordinada, tema que condicionaba la apertura de la banca a nuevos negocios en un campo de juego nivelado y competitivo y en ausencia de incentivos perversos, hubo espacio expedito para modernizar la Ley de bancos. Esto demuestra que en la medida que se producen consensos y hay cooperación entre los distintos sectores, es posible encontrar soluciones superiores, que finalmente benefician al país. Lo anterior no quiere decir que el tema de la deuda subordinada no haya estado exento de discusión y crítica.

Es necesario también destacar el acuerdo que firmó la Asociación de Bancos con el Ministerio de Hacienda y la Superintendencia de Ban-

cos en 1995, que sentó las bases de la reforma de la Ley de bancos de 1997. Entre otras materias, este acuerdo propuso las bases de la futura legislación para efectuar colocaciones e inversiones financieras en el exterior, y avanzar hacia la instalación física a través de sucursales o filiales en otros países. Dicho acuerdo, también contempló la extensión de la actividad bancaria por la vía de autorizar subsidiarias relacionadas con el factoring, la securitización, la administración de fondos de capital extranjero y la custodia y transporte de valores, además de la autorización de poder efectuar operaciones de leasing, corretaje de seguros no previsionales y underwriting de acciones directamente en los bancos.

Con relación a la adaptación de las normas de requerimientos a las recomendaciones del Comité de Basilea, en dicho acuerdo se consideró un requisito de capital de 8%, se mantuvo una relación de capital a activos de 3% y se acordó que los cambios de los ponderadores de riesgo de crédito requirieran de una consulta al Banco Central por parte de la Superintendencia de Bancos. También, dicho acuerdo contempló mantener el diálogo, con el objeto de discutir una ley apropiada sobre conglomerados financieros y de una eventual modificación del régimen de reserva técnica (semejante a un requisito de liquidez para los depósitos a la vista que exceden de 2,5 veces el capital y reservas).

2. La solución al problema de la deuda subordinada ³

A fines de 1989, trece instituciones financieras mantenían una obligación subordinada con el Banco Central por un monto equivalente a US\$ 3.019 millones. De estas instituciones, entre 1989 y 1995, siete pagaron sus obligaciones y una fue absorbida por otra. A fines de 1995, cinco bancos mantenían aún obligaciones de pago pendientes con el Banco Central, cuyo saldo contable ascendía al equivalente de US\$ 4.459 millones. Los excedentes de esos bancos a los que ha tenido derecho el Banco Central no han sido suficientes siquiera para cubrir el pago de los intereses de las obligaciones, lo que significaba una trayectoria explosiva del saldo de la deuda por un tiempo indefinido. ⁴

La situación anterior conllevaba a una serie de distorsiones en los incentivos, induciendo a los bancos a tomar posiciones de riesgo, incurrir en gastos, capitalizar utilidades a valor libro con el fin de licuar la

³ Para un análisis más exhaustivo, ver Sanhueza (1999) y Banco Central (1996).

⁴ Un análisis basado en un escenario con crecimiento económico estable y en el cual dichos bancos alcanzaban la rentabilidad promedio del sistema, indicó que varios de estos bancos no podrían pagar su deuda subordinada en ningún plazo previsible.

participación del Banco Central en los excedentes, y otras decisiones que podían afectar los intereses del Banco Central. En efecto, las capitalizaciones de utilidades que realizó el Banco de Chile en 1994 y 1995, significaron que el Banco Central presentara un recurso de protección contra el Presidente de dicho banco y sus accionistas. Este recurso fue acogido por la Corte Suprema dado que significaba un perjuicio para el Banco Central. Posteriormente, se llegó a un acuerdo entre el Banco Central y el Banco de Chile que arreglaba la situación.

Dada la significativa relevancia que tenían los bancos deudores en el sistema financiero nacional, el problema de la deuda subordinada representaba, en los inicios de la década de los noventa, una traba a una mayor transparencia del sistema y, en consecuencia, limitaba la existencia de un campo de juego nivelado para una mayor modernización y la apertura a nuevas actividades bancarias.

La Ley que permitió modificar las condiciones de pago de la obligación subordinada fue promulgada en julio de 1995 y tuvo como objetivos: mejorar la recuperación económica de lo adeudado al Banco Central, restablecer los incentivos competitivos y nivelar el campo de juego en el sistema bancario, permitiendo que las instituciones financieras pudieran desempeñar nuevas actividades. Asimismo, la aplicación de la Ley ha permitido que el Banco Central se vaya desvinculando de los riesgos del sistema bancario que compartía con los bancos obligados.

La referida Ley contempló las siguientes alternativas al pago de la obligación subordinada:

- a) Transformar la obligación subordinada en cuarenta cuotas fijas anuales, iguales y sucesivas, que se pagaban con los excedentes a los que el Banco Central tenía derecho. En caso de producirse déficit, se debía suscribir y pagar acciones para cubrirlo.
- b) Presentar un programa de licitación de acciones por el equivalente a los derechos sobre excedentes que tenía el Banco Central, el cual debía ejecutarse en un plazo máximo de 10 años.
- c) Los bancos también podían convenir prepagos a sus obligaciones y/o dar en pago acciones.

Estas alternativas de pago respetaron los derechos de las partes involucradas y no alteraron el carácter privado de la propiedad y la gestión. Si el Banco Central recibía acciones, por ley no podía participar en los Directorios de las entidades.

Como resultados concretos de la nueva normativa, ha aumentado el valor económico de la obligación subordinada para el Banco Central, debido a que los nuevos convenios de pago establecen como garantía las acciones. Asimismo, la ley permitió extinguir la deuda en plazos máximos acotados, a la vez que estimular el pronto pago para evitar que los propietarios reduzcan su participación en la propiedad.⁵

Las modalidades de pago definidas en la Ley permiten hacer más transparente la estructura de propiedad de los bancos con obligación subordinada, elemento fundamental para un buen funcionamiento del mercado.⁶ La aplicación de esta Ley cierra el proceso de normalización de la banca que se extiende desde los ochenta. Con esto fue posible desvincular el arreglo del tema de la deuda subordinada con la modernización de la banca y sus nuevos negocios. En efecto, el que los bancos se hayan acogido a la nueva Ley, facilitó la discusión legislativa que permitió la modernización y apertura a nuevas actividades para la banca nacional.

3. La reforma a la ley de bancos de 1997

En los últimos años, el mercado financiero chileno ha experimentado un desarrollo notable, siendo posible observar en algunas áreas un grado de modernidad y eficiencia comparable al de algunos países desarrollados. No obstante el grado de desarrollo alcanzado en el sistema financiero, se requería de nuevos avances en el abanico de negocios autorizados y su regulación. Es por ello que la nueva Ley de Bancos amplía las alternativas de negocios de la banca, pero bajo un esquema de mayores garantías de solvencia y estabilidad.

Las tendencias hacia la desintermediación bancaria, producto de la fuerte competencia proveniente de nuevas alternativas de financiamiento interno y externo -a través de la emisión de títulos de oferta pública por parte de las empresas-, así como la competencia de otros intermediarios financieros en los negocios de créditos personales, aunado a los estrechamientos de los márgenes bancarios y la reducción de la inflación, requieren que la banca pueda desenvolverse en nuevas actividades financieras sin necesidad de aumentar su exposición al riesgo. En este sentido, la nueva Ley autoriza a los bancos y sociedades fi-

⁵ Para analizar en detalle los beneficios económicos para el Banco Central ver su informe de 1996.

⁶ En la actualidad el Banco de Chile tiene un arreglo que contempla pagar su obligación al Banco Central en cuarenta cuotas iguales. Por su parte, el Banco Central aún mantiene acciones del Banco Santiago representativas de un 35% de la propiedad que recibió en dación en pago.

nancieras a insertarse activamente en este proceso de globalización, permitiendo la inversión en el exterior en el mismo tipo de negocios en el que están autorizados domésticamente.

Asimismo, se autoriza la instalación física en el exterior a través de la apertura de sucursales y filiales bancarias, la compra de participaciones bancarias, la instalación de oficinas de representación, así como la realización de actividades como agentes de valores, corredores de bolsa, administradoras de fondos mutuos o de fondos de inversión, corredores de seguros no previsionales, compañías de leasing, factoring, asesorías financieras y securitizadoras, además de la posibilidad de efectuar créditos transfronterizos, underwriting de acciones y operaciones de leasing directamente a través de los bancos. Se levantó la prohibición de otorgar avales en el exterior y se empezaron a computar como garantías reales, las cartas de crédito stand-by de bancos de primera categoría.

Otro contenido muy importante de la nueva ley, dice relación con el otorgamiento de licencias bancarias. La industria bancaria ha estado, de facto, cerrada por más de una década, lo que ha permitido fortalecer su solvencia luego de la crisis financiera de la década anterior. Además, algunas entidades han abandonado el mercado y otras se han fusionado, buscando aprovechar economías de escala y de ámbito. No era posible pensar en mantener a futuro dicha situación, sobre todo considerando la posibilidad de un tratado de libre comercio con América del Norte, que probablemente requiera de una mayor apertura del mercado bancario. En este sentido, se han objetivizado los requisitos para postular a la instalación de un banco, disminuyendo la discrecionalidad que para estos efectos gozaba la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, la que previamente podía rechazar postulaciones sin justificación de causa.

Como aspectos fundamentales para el otorgamiento de licencias, se ha considerado la solvencia e integridad del solicitante, de manera de evitar el denominado problema de selección adversa. De rechazar una postulación, la Superintendencia podrá fundamentar su rechazo con base en dichos aspectos. En el caso de que el postulante sea un banco extranjero, se requiere de una adecuada supervisión desde el país de origen y de una autorización expresa por parte del supervisor de dicho país. Adicionalmente, en el caso de una entrada masiva de nuevas instituciones al mercado bancario, la Superintendencia podrá solicitar un informe al Banco Central que dé cuenta del impacto sobre la estabilidad del sistema financiero, y decidir en consecuencia.

Cabe mencionar también que se acortan los períodos en los cuales la Superintendencia de Bancos debe aprobar o rechazar ciertas solicitudes de

negocios que deben efectuar los bancos. Se eliminan además los depósitos en garantía que debían constituir los bancos en el Banco Central.

En el ámbito de los negocios domésticos, la Ley de Bancos autoriza el desarrollo de nuevas actividades, vinculadas al quehacer financiero, en las cuales la banca posee ventajas comparativas que podrá aprovechar. De esta manera, se está dando un nuevo impulso hacia el fortalecimiento y modernización del sistema financiero chileno.

Entre las nuevas actividades que pueden desarrollar los bancos y que les permitirán contar con nuevas fuentes de ingresos y mayor diversificación de negocios, destacan el factoring, la securitización, las nuevas sociedades de apoyo al giro, asesoría financiera, el underwriting de acciones, la administración de FICEs, las cobranzas de créditos, los servicios financieros a AFPs y el corretaje de seguros no previsionales. En todas estas actividades, la banca está preparada para competir y entregar un buen servicio a los clientes, lo que se traduce en beneficios importantes para otras actividades de la economía. Cabe señalar que los riesgos asociados a cada uno de estos nuevos negocios es muy diferente.⁷

Coherente con los desarrollos de la supervisión a nivel internacional, la calificación de gestión que la nueva ley introduce y que debe normar la Superintendencia, ya no sólo considerará el riesgo de las colocaciones sino que empezará a evaluar integralmente, en forma cualitativa y cuantitativa, todos los riesgos inherentes al negocio de los bancos tales como los riesgos crediticios, de mercado, operativos y tecnológicos.

La nueva ley también ha incrementado el capital mínimo requerido para el funcionamiento de los bancos. Entre los aspectos más destacados sugeridos por el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria, cabe señalar el requerimiento de capital mínimo de 8%. Con ello, se reemplazó la antigua relación deuda a capital de 20 a 1, por este requerimiento de capital y se estableció una relación máxima de capital a activos totales de 3%, con el fin de que la banca chilena esté en las mejores condiciones de competir en el exterior.

En este mismo sentido, el requerimiento de capital que se desprende de la nueva ley, distingue entre categorías de riesgo, definiéndose ponderadores para cada una de las categorías y homogenizándose el

⁷Entre aquellos que merecen especial atención, está la actividad de underwriting de acciones. Si bien esta actividad facilita e impulsa la colocación de nuevos títulos accionarios, el riesgo asociado a la colocación, en términos de precio y número de acciones colocadas, es asumido por el banco que participa en este proceso. En efecto, si las expectativas de precio no son satisfechas, es el banco el que responde por eventuales diferencias.

marco regulador con las recomendaciones que a nivel internacional emanan del citado Comité. Los ponderadores de riesgo de los distintos activos establecidos en la ley, reflejan las diferencias de riesgo de contraparte existentes. De ser necesario modificar la clasificación de dichos activos, la nueva ley provee el marco institucional requerido, el cual establece que la Superintendencia debe contar con el acuerdo previo de la mayoría de los miembros del Consejo del Banco Central.

Por otra parte, la garantía que el Banco Central entrega a los depósitos a la vista, así como la necesidad de preservar la solvencia de las instituciones financieras y la estabilidad del sistema de pagos, hace necesario adoptar un marco regulador eficiente. En esta dirección, la nueva Ley de Bancos da un paso importante para adaptar el requisito legal existente sobre la relación deuda a capital de los bancos, a los requerimientos de capital propuestos por el Comité de Basilea. Ello permite cautelar, en forma más eficiente, el riesgo de crédito asumido por la banca en los diferentes activos en que se invierten los fondos captados, así como dar una señal hacia el exterior que aumente la confianza en el sistema financiero doméstico, y de esta manera potenciar el proceso de internacionalización de los bancos chilenos.

4. La internacionalización del negocio bancario y la creciente sofisticación financiera: nuevas actividades, nuevos riesgos y nuevas normas

Las principales reformas financieras dictadas por las autoridades reguladoras en los últimos años, pueden resumirse en aquellas que propenden a acotar de mejor forma los riesgos financieros, permitiendo, a su vez, la autorización de nuevas operaciones bancarias; en aquellas que complementan las normas relativas a la internacionalización y otras que crean nuevos productos. En el tema de la internacionalización bancaria, cabe destacar los indudables beneficios que aparecen con la apertura hacia el exterior. La internacionalización de la banca puede implicar un fuerte aumento de la eficiencia del sector financiero. Por otra parte, de acuerdo con la experiencia internacional, aparecen nuevos servicios, mayor innovación financiera, mejor aprovechamiento del capital de un banco y una mayor diversificación del riesgo y, en consecuencia, aparecen nuevas fuentes de crecimiento y se promueve el desarrollo de la exportación de servicios. No obstante, en este proceso también surgen algunos riesgos, por lo cual se requiere adoptar medidas que permitan mantenerlos acotados. Entre las oportunidades que aparecen, producto de la internacionalización de la banca podemos destacar las siguientes:

- *Diversificación de portafolios.* En la medida que existe una baja correlación o una correlación inversa entre los ciclos económicos de los dife-

rentes países, las inversiones y colocaciones en el exterior permiten diversificar las carteras de las instituciones financieras. De acuerdo a esto, en la medida que se reduce el riesgo que enfrentan los bancos, se fortalece su solvencia y estabilidad.

- *Nuevos mercados.* El mercado financiero chileno es relativamente pequeño; en consecuencia, la apertura financiera extiende los mercados de la banca y permite explotar su experiencia y conocimiento adquirido en el mercado doméstico. En éste, y luego de la crisis financiera de los ochenta, la banca chilena ha mostrado eficiencia y signos de modernización, además de suficiente capacidad como para competir con instituciones financieras foráneas. En la práctica, lo más probable es que la internacionalización bancaria chilena empiece a concentrarse gradualmente en Latinoamérica, considerando las ventajas comparativas de estabilidad macroeconómica y del sistema bancario, la calidad de la supervisión y la alta competencia de su capital humano. Cabe mencionar que los spreads por riesgo país cobrados a países de la región, exceden por un amplio margen a los cobrados a Chile, lo que constituye un importante ingrediente de competitividad. Otras ventajas comparativas que presenta el sistema bancario chileno, dicen relación con los relativamente bajos gastos administrativos por unidad de activos y la relativamente pequeña proporción de cartera vencida.⁸
- *Procesos complementarios a la apertura comercial y a la inversión en el exterior.* En la medida que se desarrollan inversiones externas en otras áreas, la apertura del sector financiero aparece como un complemento de esas actividades. El conocimiento mutuo de empresas financieras y no financieras que invierten en el exterior, fortalece sus respectivas inversiones. En el caso de la banca, surgen empresas ya conocidas como potenciales clientes. Para las empresas no financieras que invierten en el exterior, el banco chileno aparece como una institución confiable con quien operar, y con todas las ventajas de conocer la calidad de los servicios que entrega a partir de sus negocios en Chile.
- *Exportación de servicios.* La inversión y actividad en mercados externos por parte de las instituciones financieras, representa la exportación de servicios que, indudablemente, tiene un impacto positivo sobre el crecimiento económico del país.

⁸ Los gastos de administración con relación al tamaño de los activos en sistema bancarios de la región son entre 2 y 4 veces más altos que los de Chile, mientras que las carteras vencidas como proporción del portafolio de préstamos son entre 7 y 10 veces más altas que las vigentes en Chile.

- *Facilita la transformación del país en un centro financiero.* El diseño de política del Banco Central para la constitución de un centro financiero internacional, permite efectuar operaciones crediticias y de intermediación internacional, en moneda extranjera con agentes no residentes en el país, de manera completamente aislada de las regulaciones cambiarias. Esto facilita la entrada y salida simultánea de capitales, sin ejercer presiones sobre el mercado financiero doméstico.

Junto a los beneficios identificados en el proceso de internacionalización de la banca, aparecen algunos riesgos o dificultades que es necesario abordar:

- *Intermediación del riesgo-país.* A través de las colocaciones transfronterizas se diversifican los portafolios; no obstante, en este proceso es necesario considerar que cada economía tiene un riesgo inherente que es intermediado. Como consecuencia de ello, es necesario establecer límites que eviten la concentración excesiva en un sólo país, y de este modo, evitar la propagación de problemas financieros externos al sistema bancario chileno.
- *Asimetrías de información crecen por dificultades en supervisión.* El desconocimiento de mercados financieros de otros países, así como las dificultades prácticas para obtener suficiente información relativa a las actividades en otros mercados, fortalece las asimetrías de información. Esta situación puede, por consiguiente, ser eventualmente utilizada por las instituciones financieras en el exterior, que podrían otorgar créditos sin suficientes garantías. Ello arriesga la solvencia y estabilidad del sistema financiero en el país de origen. Por lo tanto, se hace necesario contar con un mecanismo de control eficiente que incluya las actividades en los mercados externos. Una vez más, recurrimos a los acuerdos del Comité de Basilea, que plantean que las autoridades del país de origen deben poseer el derecho a recabar información respecto de los bancos establecidos en el exterior.
- *Práctica legal desconocida.* Cada economía tiene su propia normativa y práctica legal. La falta de familiaridad respecto a, por ejemplo, procedimientos relativos al establecimiento de garantías y recuperación de préstamos, puede ser una importante desventaja para las instituciones financieras externas.
- *Incentivos a eludir regulaciones domésticas.* En la medida que la supervisión enfrenta más obstáculos en el exterior, existen mayores posibilidades para eludir ciertas regulaciones vigentes en el ámbito doméstico.

- *Desconocimiento de mercados externos.* La falta de experiencia en la inversión en mercados externos, puede ser una dificultad importante en las primeras etapas de un proceso de internacionalización financiera. La carencia de un conocimiento profundo respecto de la macroeconomía y de la situación financiera de los países, de los requerimientos específicos de la ley de cada país y de las reglas diarias de operación, pueden constituir una desventaja frente a otras instituciones.
- *Préstamos con información no consolidada.* Eventualmente, y recogiendo la experiencia de algunos países, se podría verificar una situación en que las oficinas internacionales de una institución financiera puedan ser utilizadas para prestar los fondos necesarios para constituir el capital de la oficina principal. Ello puede estructurar un conglomerado con extremadamente bajo capital, arriesgando la estabilidad del sistema financiero en el país de origen.

5. Internacionalización bancaria

Para enfrentar los riesgos y dificultades del proceso de internacionalización de la banca, se plantea un conjunto de mecanismos de regulación. En particular, el Banco Central participa en la regulación de la inversión en el exterior de los bancos, tanto en el ámbito cambiario como en el tema más propiamente de regulación financiera, en relación a la adquisición de acciones e instalación de filiales y joint ventures así como en la regulación de las inversiones financieras y los créditos transfronterizos. En este último ámbito, dispone de sus propias facultades cambiarias así como también comparte responsabilidades con la Superintendencia de Bancos en el establecimiento de requisitos patrimoniales y de provisiones para efectuar dichas operaciones.

Algunos de los nuevos elementos regulatorios introducidos a propósito de las nuevas oportunidades y riesgos derivados de la internacionalización son:

- *Créditos transfronterizos.* Actualmente, existe un régimen regulatorio que establece un límite del 70% del patrimonio efectivo, que puede llegar a duplicarse para operaciones de menor riesgo, la vigencia de un régimen de provisiones por riesgo país que incentiva la diversificación por país y la regulación del tipo y naturaleza de las operaciones aprobadas. Dentro de las operaciones autorizadas, se encuentran el financiamiento de comercio exterior entre terceros países y créditos a filiales externas de empresas chilenas y a empresas que mantenen-

gan instrumentos de oferta pública transándose en Wall Street, además de las inversiones financieras con clasificaciones mínimas de riesgo. También se permite dentro de un margen más estricto de 20% del patrimonio efectivo, la entrega de créditos de libre disponibilidad. Si las operaciones transfronterizas exceden el límite global, estarán sujetas a una provisión única del 100%. Más recientemente, se facultó a los bancos para efectuar inversiones financieras en el exterior por un monto adicional equivalente al 70% de sus respectivos patrimonios efectivos en instrumentos de alta clasificación de riesgo. Los depósitos en bancos de esta categoría podrán alcanzar hasta el 30% del patrimonio efectivo por emisor.

- *Provisiones sobre créditos.* Cabe mencionar que las medidas en este aspecto se fundamentan en la inexistencia de un mercado secundario de transacción o de mecanismos de securitización para ellos, que permitan determinar el valor económico de los préstamos. De esta manera, considerando la autorización que se otorga para realizar
- *Instalación física en el exterior.* En esta materia, se hace necesario pactar convenios de supervisión o instalarse en países con clasificación de riesgo en grado de inversión, mantener requisitos de capital mínimo de 8% o 10%, según corresponda al trámite de internacionalización normal o expedito, estar calificado en al menos la antepenúltima o primera categoría de calificación de gestión, según corresponda y cumplir con una diversificación de las inversiones de un 40% del capital y reservas por país.

6. Regulación financiera y nuevos productos

a) Regulación prudencial de riesgos financieros

La creación de nuevos productos, en particular los derivados, puede potenciar los riesgos a que se enfrenta el sistema financiero. Es por ello que es necesario acotar la toma de riesgos excesivos que las instituciones bancarias enfrentan por la toma de posición neta en moneda extranjera, propiedad accionaria, por la existencia de descalces en los plazos de activos y pasivos, y por los descalces entre las tasas de interés pactadas para activos y pasivos y por la dependencia del financiamiento interbancario, que puede llevar a riesgos de contagio. Así, los riesgos financieros que enfrenta un banco, pueden ser de diversa naturaleza: riesgo de monedas, riesgo de tasas de interés, riesgo de inflación, riesgo de iliquidez y riesgo sistémico. En la actualidad la mayoría de estos riesgos se encuentran acotados bajo un sistema adecuado recientemente modernizado.

Con el objeto de acotar los diversos riesgos que enfrenta la banca, el Banco Central introdujo importantes modificaciones a la normativa sobre calce de activos y pasivos en moneda extranjera y de plazos, en tanto que creó el calce de tasas de interés. Respecto de la primera, estableció que las instituciones financieras deben encuadrarse dentro de una relación que considera la sumatoria de los descalces absolutos entre activos y pasivos en las distintas monedas, ponderadas por un indicador de volatilidad cambiaria, de acuerdo a la pertenencia a una de las tres canastas de monedas definidas en base a los requisitos de clasificación de riesgo que deben cumplir los países emisores de las mismas. Dicho descalce no puede exceder de 20% del capital y reservas. En la canasta compuesta por las monedas de los países con más alta clasificación de riesgo, se consideran además el Euro y el oro.

En cuanto al calce de plazos, las nuevas disposiciones sustituyen la relación de operaciones activas y pasivas para plazos contractuales de más de un año por el calce de vencimientos de activos y pasivos a plazos residuales de vencimientos inferiores a 30 y 90 días. En el caso de las operaciones activas y pasivas cuyo plazo residual es inferior a 30 días, la relación debe ser cumplida en moneda nacional y extranjera en forma independiente y no debe exceder de una vez el capital básico, mientras que para el caso de operaciones cuyo plazo residual de vencimiento resulta inferior a 90 días, se exige para la suma de todas las monedas y no debe exceder de 2 veces el capital básico. Esto limita el riesgo de iliquidez de la banca.

El calce de tasas de interés, por su parte, limita el riesgo de las operaciones en moneda nacional y extranjera ante fluctuaciones de las tasas de interés, estableciéndose que el descalce de las mismas no puede exceder del 8% del capital básico de la respectiva entidad financiera.

Otra medida que tuvo por objeto acotar los riesgos del negocio bancario, fue la adecuación de la normativa relativa al endeudamiento interbancario. Actualmente, en la Ley General de Bancos y en el Compendio de Normas Financieras del Banco Central se establecen una serie de límites a los préstamos interbancarios: los préstamos interbancarios a entidades individuales no pueden superar el 30% del patrimonio efectivo; los pasivos totales interbancarios no pueden superar el 10% del activo circulante depurado; los pasivos de un banco con otro en particular no pueden ser superiores al máximo entre el 3% del activo circulante del banco acreedor y el 3% del activo circulante depurado del banco deudor. En consecuencia, se estableció, por un lado, que los límites a dicha deuda podrán ser excedidos en la medida que el exceso esté garantizado con documentos emitidos por el Banco Central o por el Fisco. Por otro lado, se determinó exceptuar de los límites interbancarios a todos los pasivos a la vista.

Asimismo, el riesgo de inflación se encuentra debidamente acotado mediante un límite al descalce entre operaciones activas y pasivas en moneda nacional no reajutable, el que recientemente se flexibilizó. Dado que durante la presente década se han cumplido sistemáticamente las metas de inflación decreciente que se ha propuesto el Banco Central y que, además, el nivel y volatilidad de la inflación han disminuido en los últimos años, un incremento del descalce entre activos y pasivos en pesos de dos a cuatro veces el capital básico, no representa un incremento relevante de la exposición al riesgo del sistema financiero a causa de la inflación. Lo anterior, es también coherente con los pasos que el Banco Central ha dado para estimular una mayor profundidad del mercado financiero en pesos.

b) Desarrollo de productos.

En los últimos años, el sistema financiero chileno ha sido el motor de desarrollo de una serie de innovaciones en productos financieros.

En el presente, el país cuenta con un mercado desarrollado de colocaciones de consumo, comerciales y de comercio exterior; colocaciones hipotecarias, con plazos de hasta 20 años; instrumentos de renta fija (Bonos del Banco Central, Bonos de empresas productivas, Letras Hipotecarias, etc.); pactos ampliamente utilizados por el Banco Central en el manejo de liquidez del mercado interbancario, y por los mismos bancos comerciales en relación a sus propias necesidades de liquidez; leasing para diferentes tipos de bienes; derivados cambiarios, securitización de letras de crédito hipotecarias, y mutuos hipotecarios; factoring; depósitos en cuenta corriente, a la vista, a plazo y de ahorro; banca a distancia; tarjetas de crédito; tarjetas de débito; tarjetas de cajeros automáticos.

Más recientemente, el Banco Central ha procedido a ampliar la gama de productos vinculados a pagos, ahorro y manejo de riesgos financieros, autorizando la emisión de dinero electrónico, la captación de cuentas de ahorro para la educación superior y la operación de nuevos productos derivados, que facilitan el manejo de los riesgos financieros y que pueden ser desarrollados por las instituciones financieras en el mercado local, entre sí o con terceros. Dentro de la nueva gama de derivados con que pueden operar las entidades financieras, destacan los futuros en monedas, tasas de interés locales e internacionales, y unidades de reajustabilidad (UF, IVP, reajustabilidad dólar), además de determinadas formas de forward y swap. Asimismo, se levantó el requisito de autorización previa para realizar derivados de tasas de interés con el exterior. La posibilidad de contar con derivados sobre tasas de interés permitirá, a los bancos una readecuación más barata y rápida de sus posiciones expuestas a riesgo de tasas de interés.

A su vez, el Banco Central ha ayudado a profundizar y completar mercados mediante la emisión de instrumentos reajustables según las variaciones del tipo de cambio, los que permiten cubrir riesgos cambiarios y canjear pagarés pagaderos en cupones por pagarés cero cupón, lo que permite satisfacer la demanda por instrumentos de mayor duración y la construcción de una curva de rendimiento cero cupón, como eje para la operatoria del mercado de derivados de tasas de interés. Para un desarrollo más eficiente del mercado cambiario, también se han autorizado préstamos interbancarios y pactos entre instituciones financieras en moneda extranjera.

IV. LA REGULACIÓN BANCARIA EN CHILE: DESAFÍOS PARA EL FUTURO

En esta sección se lleva a cabo un análisis de la regulación y supervisión bancaria con el objetivo de identificar aquellos aspectos ausentes o que aún requieren de un mayor desarrollo, de modo de poder sentar las bases para hacer propuestas concretas que ayuden a completar y profundizar el sistema bancario chileno, en un marco regulatorio moderno y eficiente.

1. Supervisión bancaria

Actualmente, la supervisión bancaria chilena es llevada a cabo por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. Como consecuencia de la crisis financiera de los ochenta se produjo un cambio de actitud frente al papel que debe desempeñar la supervisión y regulación bancaria prudencial y, en consecuencia, un conjunto de cambios legales permitieron que la Superintendencia de Bancos fuera dotada con una mayor cantidad de recursos económicos y con mayores facultades legales para llevar a cabo el rol de supervisión prudencial.

Sin duda que la supervisión bancaria en Chile cuenta con una serie de características apropiadas:

a) La Ley General de Bancos establece que la Superintendencia de Bancos es un ente público autónomo, que se relaciona con el gobierno a través del Ministerio de Hacienda y cuyo financiamiento es independiente del Estado. De hecho, el financiamiento se obtiene a través de contribuciones de los bancos privados, explícitamente consagradas en la ley, con lo que se eleva el grado de autonomía del ente fiscalizador bancario respecto del gobierno y, por ende, se facilita la consecución de objetivos exclusivamente de supervisión prudencial. Incluso, es posible pensar en

esquemas de mayor independencia más en línea con los existentes para los Bancos Centrales.

- b) Las facultades que le otorga la Ley General de Bancos a la Superintendencia de Bancos, le permiten tener un alto grado de fiscalización en el otorgamiento de licencias bancarias. La Ley exige cumplir una serie de requisitos para aprobar las solicitudes, y en caso de incumplimiento la Superintendencia simplemente puede denegar las autorizaciones. Estas facultades reducen el problema de selección adversa en la constitución del negocio bancario.
- c) La Superintendencia de Bancos tiene amplias facultades para supervisar la calidad de cartera de los bancos. El ente supervisor puede revisar si los bancos utilizan correctamente los criterios de evaluación de cartera y, además, puede verificar el cumplimiento de una serie de límites con el objetivo de evitar la concentración crediticia a deudores individuales, a deudores relacionados, etc.
- d) La Superintendencia de Bancos cuenta con sistemas de verificación del cumplimiento de sus criterios y reglamentos, así como de las normas que emanan de la propia Ley y del Banco Central. Tiene la facultad para llevar a cabo inspecciones in-situ, para comprobar el cumplimiento de los criterios contables exigidos por el organismo en la elaboración de la información bancaria utilizada en informes de carácter público o para el cumplimiento de estándares exigidos por la propia autoridad de supervisión. También cuenta con contactos informales con niveles gerenciales de los bancos y también cuenta con una serie de mecanismos de recolección de información bancaria, que le permite verificar el cumplimiento de las normas que supervisa. Todo esto permite reducir las asimetrías de información que existen entre los bancos y los reguladores.
- e) La Superintendencia de Bancos tiene la facultad de imponer una serie de medidas correctivas preventivas para enfrentar la insolvencia bancaria. Las medidas se encuentran especificadas en la Ley General de Bancos y la Superintendencia es la institución encargada de llevarlas a la práctica. En este punto, la legislación privilegia las normas por sobre la discrecionalidad para evitar que las soluciones a insolvencias bancarias produzcan malas señales al sistema y se generen distorsiones adicionales.

Dentro de los aspectos que podrían completarse a futuro, surgen los siguientes temas:

- a) Si bien la reforma de fines de 1997 contempló que la Superintendencia de Bancos estableciera normas para calificar la gestión y administración bancaria, éstas aún están siendo trabajadas y analizadas al interior del ente supervisor. Se espera que en el transcurso de 1999, el órgano fiscalizador de los bancos dicte normas de carácter general relacionadas a la gestión bancaria de manera que con posterioridad puedan ser supervisadas. Fundamental importancia tienen, en este punto, las delegaciones de autoridad y responsabilidad, la separación de funciones, la medición y manejo de distintos tipos de riesgo, etc.
- b) Es necesario seguir perseverando por el camino de la cooperación internacional con los supervisores externos. Para una supervisión exitosa de instituciones financieras que pasan a tener un carácter internacional, es fundamental establecer acuerdos de cooperación entre las agencias de supervisión de cada país. De esta manera, las asimetrías de información que aparecen en el proceso de internacionalización son minimizadas.

El intercambio de información relevante, respecto a los riesgos asumidos, es primordial para garantizar la estabilidad del sistema financiero. Se debieran buscar convergencias en las reglas de transparencia, así como una mayor fluidez en el traspaso de información, a objeto de disminuir las asimetrías de información respecto a la inversión y operación de la banca en el exterior. Asimismo, la promoción y facilitación de canales de globalización por parte del Estado chileno, en particular en lo que se refiere al sistema financiero, por medio de la búsqueda de nuevos acuerdos y convenios con otros países, pasa a ser fundamental en el desarrollo de la banca y la consolidación del país como un importante centro financiero. En la actualidad la Superintendencia chilena cuenta con acuerdos de supervisión con Estados Unidos y España.

- c) En función del riesgo que adoptan las instituciones, se establecen requerimientos de capital. El Comité de Basilea ha puesto de manifiesto que el requerimiento de 8% es tan sólo un mínimo para proveer de ciertas garantías de solvencia de las instituciones financieras. Incluso, normalmente en los foros internacionales, se recomiendan requisitos de capital bastante superiores, en particular para grupos bancarios que invierten en mercados externos de mayor inestabilidad. En todo caso, cabe mencionar que el Comité de Basilea ha diseñado recientemente un nuevo esquema de requerimientos de capital de Basilea lo que también impondrá un desafío regulatorio a futuro. Este nuevo esquema sienta las bases para exigir capital a partir de modelos de riesgo de crédito. Establece en un principio el uso de ponderadores de riesgo más sensibles al riesgo inherente de las operacio-

nes mediante el uso de clasificaciones internas o externas de riesgo, y desarrolla un mejor reconocimiento de las técnicas de mitigación del riesgo de crédito, tales como el uso de colateral, garantías y derivados de crédito. También desarrolla cargos de capital asociados al riesgo operacional y al riesgo de tasas de interés en el libro de operaciones bancarias más permanentes.

- d) Sin duda alguna, la institucionalidad regulatoria del sector financiero no escapa del gran desafío que implica el avance de la informática y de las comunicaciones de cara al nuevo milenio. Si bien se han producido algunas innovaciones en esta materia, aún se presenta un gran desafío en el área tecnológica, sobretudo en cuanto a la rapidez y eficiencia del sistema de pagos, y con relación al tema de la seguridad que se supone inherente a la transmisión de datos y de información bancaria confidencial.
- e) Si bien en los últimos años se ha continuado avanzando en la transparencia de la información bancaria, es necesario perseverar en este camino con la entrega periódica de información sobre riesgos financieros asociados a tasas de interés, monedas extranjeras, liquidez, inflación y riesgos sistémicos asociados al mercado de préstamos interbancarios y al sistema de pagos. Se debe perfeccionar también la información crediticia sectorial, cruzando la información de deudores con la de impuestos internos y revelando la cartera vencida y el riesgo sectorial. También se debe entregar mayor información sobre cantidad, calidad y precios de las garantías recibidas por los bancos, lo que permitiría conocer más precisamente los riesgos de crédito en que incurren los bancos.

2. Supervisión consolidada⁹

En la actualidad, no existe un marco legal apropiado que permita al supervisor fiscalizar a los conglomerados financieros considerados en forma conjunta. Hoy en día operan en Chile conglomerados económicos de facto, que no son regulados como tales. La estructura típica de un conglomerado es una sociedad matriz, que bajo su control tiene un banco, una AFP, una compañía de seguros y, probablemente, una empresa de fondos mutuos, administradoras de fondos de inversión locales y, en el exterior, securitizadoras y una serie de empresas productivas. Los bancos, a su vez, pueden tener una serie de empresas filiales, como por ejemplo, administradoras de fondos mutuos, corredoras de bolsa, corredoras de seguros, agencias de valores, compañías de leasing, compañías

⁹ Ver Bank for International Settlements (1975).

de factoring, securitizadoras, etc. Cabe destacar que la Ley General de Bancos impide a las empresas bancarias tener participación accionaria en empresas, excepto en las que la Ley define como filiales o de apoyo al giro bancario, o transitoriamente en los casos de bienes recibidos en pago o por acciones asociadas al underwriting.

Al presente, la Superintendencia de Bancos tiene la facultad de supervisar sólo a bancos, y a un grupo limitado de filiales bancarias, tales como, compañías de leasing, factoring, asesorías financieras, custodia o transporte de valores, cobranza de créditos y de prestación de servicios financieros en general. La Superintendencia de Valores y Seguros tiene la facultad de supervisar al resto de las empresas filiales bancarias conformadas por agencias de valores, corredores de bolsa, administradoras de fondos mutuos, fondos de inversión, fondos de capitales extranjeros, securitizadoras y corredores de seguros.

La problemática que surge bajo este contexto es que las diferentes instituciones de supervisión tienen distintos objetivos. La Superintendencia de Bancos tiene el objetivo de supervisar la situación de solvencia de los bancos, las sociedades financieras y algunas de las filiales bancarias, mientras que la Superintendencia de Valores y Seguros se encarga, principalmente, de asegurar la transparencia y competitividad del mercado de valores, evitando también los conflictos de interés.

En Chile, los dueños de los bancos ya han invertido en el exterior e internamente en actividades financieras de distinta índole, por lo que surge el temor natural de los riesgos de contagio. La supervisión por solvencia en Chile se centra sólo en el banco, sus filiales y sucursales, pero no controla los riesgos de las coligadas financieras. Es por ello que emerge la necesidad de una supervisión consolidada. El énfasis de un esquema de regulación y supervisión bancaria debe estar en su carácter preventivo y prudencial, es decir, en tratar de anticiparse a los problemas, detectarlos y tomar acciones correctivas antes que los problemas se materialicen. Para ello, es fundamental fortalecer los mecanismos que previenen una toma excesiva de riesgo y la capacidad del supervisor para identificar pérdidas. En la búsqueda de dicho objetivo, y considerando las tendencias hacia la formación de conglomerados financieros, se tiene que la supervisión consolidada de los conglomerados financieros pasa a ser un objetivo primordial. En efecto, se tendría un mayor control del riesgo sistémico y una limitación del fenómeno de contagio entre instituciones del ámbito financiero pertenecientes a un mismo grupo.

Un país como Chile no puede abstraerse de la tendencia existente hacia la universalización de los negocios financieros que ha dado lugar, crecientemente, a la formación de conglomerados financieros. Dicha si-

tuación requiere de un marco de supervisión que permita al regulador dirigir su atención hacia el conglomerado en forma consolidada. El ámbito de consolidación debería centrarse en actividades del mercado de capitales solamente, permitiendo a los grupos financieros mantener bancos, AFPs y compañías de seguros bajo una misma empresa matriz. El supervisor debiera contar con un balance consolidado para poder evaluar la suficiencia de capital y los riesgos incurridos por el grupo como un todo. Si bien se requiere de una mayor carga regulatoria, se debería poder compartir más activos, lo que facilitaría la creación de economías de ámbito al interior de los consorcios.

Dueños de bancos chilenos han invertido en bancos en el exterior, pero fuera de un marco consolidado de supervisión. Si bien existe consenso con relación a que las «murallas chinas», que impiden cualquier compartición de recursos o imagen corporativa entre las instituciones financieras pertenecientes a una misma sociedad, no evitan el fenómeno de contagio, muchas veces se han justificado para limitar dicho fenómeno. Sin duda que este mecanismo de regulación es permeable a las asociaciones que el mercado hace entre las instituciones del ámbito financiero pertenecientes a una matriz controladora, identificando relaciones de propiedad que conllevan un riesgo de contagio psicológico. Asimismo, la existencia de posiciones intra-grupo, o posiciones comunes al interior de distintas empresas de un conglomerado, potencia el riesgo de contagio.

El marco regulador vigente del sistema financiero tiene un carácter funcional. Es decir, en el caso de la banca, la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras vela por la solvencia de los bancos y sus filiales. El Banco Central vela por la estabilidad del sistema de pagos. La Superintendencia de Valores y Seguros tiene como principal objetivo el garantizar la transparencia del mercado de capitales y minimizar eventuales conflictos de interés de los actores. Finalmente, la Superintendencia de AFP cautela el sistema previsional, exigiendo a las administradoras una eficiente relación riesgo-rentabilidad, de modo de que el sistema de jubilación entregue pensiones razonables a sus afiliados.

Si bien la ausencia de supervisión consolidada en el ámbito doméstico puede ser sustituida imperfectamente por una mayor coordinación entre los supervisores nacionales, ello no es posible en el ámbito internacional, pues significaría confiar en la supervisión externa, que necesariamente posee una visión parcial de los riesgos y cuya calidad puede ser inferior a la de la supervisión chilena.

Una supervisión consolidada, en forma adicional a los objetivos funcionales anteriormente señalados, debe velar por la solvencia de los

bancos del grupo, examinando el balance consolidado, a fin de garantizar adecuados niveles de capital del grupo y efectuar supervisión *in situ*. De otro lado, puede emerger la necesidad de contar con un supervisor líder, o incluso de refundir las actividades de supervisión en una sola institución. Con un sistema de supervisión consolidada, se establecería un esquema de supervisión más estricto, pero también existirían importantes ventajas de eficiencia que motivarían a los grupos a adoptar una estructura de conglomerado.

La adopción de una estructura de conglomerado financiero sujeta a supervisión consolidada, podría permitir a la nueva sociedad bajo una matriz común, compartir nombre, imagen corporativa y activos intangibles. La matriz común debiera estar limitada en sus posibilidades de endeudamiento real y contar con la autorización previa del supervisor doméstico para poder trasladarse de país. En efecto, no se deberían autorizar matrices extranjeras de bancos instalados en Chile que no estén sujetos a supervisión consolidada de calidad por parte del país de origen.

Dado que las filiales y sucursales de bancos extranjeros en Chile tienen garantía de depósitos en Chile y acceso al crédito de liquidez del Banco Central, la autoridad debe asegurarse de que provengan de países con buena supervisión consolidada. El problema de incentivos que surge cuando no existe una supervisión consolidada, es que los conglomerados pueden incrementar en forma implícita el ámbito de cobertura de la garantía a los depósitos que provee el Estado a los bancos. Un grupo financiero puede hacer mal uso de la garantía estatal para apoyar con recursos de un banco a empresas relacionadas. Más generalmente, las licencias bancarias debieran otorgarse necesariamente a grupos constituidos bajo el ámbito de la supervisión consolidada.

Por otra parte, considerando el carácter obligatorio del ahorro en las AFPs y el carácter voluntario de las operaciones bancarias, parece razonable impedir la compartición de activos entre dichas instituciones, de manera de no distorsionar el sistema previsional. En esa misma dirección, con el objeto de limitar contagios y distorsiones en el mercado de capitales, es razonable que las AFPs y las compañías de seguros se constituyan como coligadas de un banco en el grupo financiero.

Relacionado con el punto anterior, cabe mencionar que las AFPs siempre han mantenido giro exclusivo. De esta manera se ha buscado evitar la licuación del ahorro previsional forzoso, que eventualmente, bajo un marco regulador más liberal, podría generarse a través del otorgamiento de créditos canalizados por medio del banco vinculado al grupo financiero.

La experiencia internacional muestra una tendencia creciente a la conformación de consorcios financieros. De esta manera, el nuevo fenómeno de internacionalización de la banca, se vería fortalecido. De acuerdo a las recomendaciones del Comité de Basilea para enfrentar la internacionalización de la banca, los grupos bancarios deben cumplir estándares mínimos. En primer lugar, es necesario que todos los grupos bancarios internacionales sean supervisados consolidadamente por una autoridad del país de origen. Segundo, la autoridad supervisora del país de origen debe realizar supervisión consolidada del grupo financiero. En tercer término, previo al establecimiento de bancos en el exterior, se requiere que tanto el país de origen como el de destino autoricen el funcionamiento del banco.

3. Sistema de seguro a los depósitos ¹⁰

En la actualidad en Chile no existe un sistema de seguro a los depósitos como tal. Más bien el sistema imperante es una garantía limitada a los depósitos, en donde se hace una distinción entre los depósitos a la vista y a plazo. Para los depósitos a plazo existe una garantía estatal limitada al 90% de un máximo de 120 UF's, mientras que para los depósitos a la vista existe una garantía de 100% provista por el Banco Central.

Se destacan como características positivas las siguientes:

- a) La garantía a los depósitos se aplica a todos los bancos y sociedades financieras, evitándose así el problema de "selección adversa".
- b) La garantía a los depósitos está explícitamente incluida en la ley, por lo que no existe ambigüedad con relación a la ocasión y el monto que debe pagarse.
- c) Al ser una garantía provista por el Estado, no existe el peligro de quiebra de un fondo de seguros y tampoco el riesgo de crear incertidumbre e inestabilidad en el sistema bancario.
- d) La garantía a los depósitos a plazo es de baja cobertura y limitada sólo a personas naturales, lo que incentiva la vigilancia de la situación financiera del banco de parte de los grandes depositantes. Este factor ayuda a evitar el problema de "riesgo moral".

¹⁰ Para un análisis de un conjunto de propiedades adecuadas de un sistema de seguro de depósitos, ver García (1998).

- e) La cobertura de la garantía a los depósitos a la vista es de 100%, lo cual asegura la estabilidad del sistema de pagos al minimizar la probabilidad de corridas bancarias.
- f) El sistema de garantía a los depósitos se ve beneficiado por un conjunto estricto de reglas sobre cómo detectar y resolver episodios de problemas bancarios, minimizando así el desembolso por efecto de la garantía.
- g) Los supervisores cuentan con la información relevante para minimizar el pago de la garantía a los depósitos: indicadores de capitalización del banco, informes de calidad de cartera, auditorías in-situ, indicadores de liquidez, etc.
- h) Por ley, el Banco Central debe proporcionar financiamiento a los bancos para pagar los depósitos a la vista, tanto en el caso de convenio de acreedores por insuficiencia de capital como en el evento de liquidación forzosa. El compromiso patrimonial del Banco Central se ve minimizado por las políticas siguientes:

- La Ley General de Bancos exige a los bancos la mantención de una "reserva técnica", con el objetivo de aumentar la disponibilidad de recursos líquidos para el pago de los depósitos a la vista, en eventos de insolvencia. El requerimiento de reserva técnica es equivalente a un 100% marginal sobre los depósitos vista que un banco mantenga por sobre 2,5 veces el capital básico.

- La propia Ley de Bancos, le otorga al Banco Central primera prioridad en la lista de acreedores en caso de proveer fondos para pagar los depósitos a la vista cuando la reserva técnica es insuficiente. Con ello, se beneficia de la liquidación de los activos restantes del banco.

A futuro, es posible avanzar en una serie de aspectos que pueden ser objeto de perfeccionamiento:

- a) No existe el cobro a los bancos de una prima diferenciada de seguro a los depósitos, asociada al nivel de riesgo de cada banco, que permita establecer un fondo de seguro de depósitos. De hecho, la garantía estatal a los depósitos a plazo se otorga sin exigir a cambio el cobro de prima alguna, y la garantía a los depósitos a la vista se otorga con una serie de condiciones mencionadas previamente, cuyo fin es minimizar pérdidas patrimoniales del Banco Central. Inclusive, el costo financiero de mantener reserva técnica, constituye una especie de prima al significar un costo financiero para algunos bancos. Sin

embargo, dicho costo no cubre todo el universo de depósitos a la vista, y tampoco se calcula en función de algún indicador global de riesgo financiero del banco.

- b) Con relación a la rapidez y forma de pago de la garantía a los depósitos, caben dos comentarios. En primer lugar, la garantía a los depósitos a la vista puede pagarse ya sea que el banco esté bajo un esquema de "proposición de convenio" o de "liquidación forzosa". En el primer caso, la garantía se pagaría sólo en situaciones en que la institución financiera lo solicite, una vez que haya un informe favorable de la Superintendencia de Bancos sobre las proposiciones de convenio presentadas. Dicho trámite podría, en ciertas circunstancias, demorar el pronto pago de los depósitos a la vista lo que, eventualmente, podría afectar el sistema de pagos de la economía negativamente. En segundo lugar, en caso de que los apoyos que otorgue el Banco Central no puedan ser recuperados, la Ley carece de cualquier mención sobre los mecanismos de reembolso de dichos recursos, lo que puede afectar el "status" de autonomía de que goza el Banco Central.
- c) En la actual institucionalidad chilena, no existe un ente que centralice la supervisión de riesgo de las instituciones bancarias y que, al mismo tiempo, administre un fondo de recursos para el pago de los depósitos. En dicho caso, el objetivo de minimizar el desembolso de recursos, sería un factor adicional para regular el riesgo y detectar tempranamente problemas de solvencia de un banco. En Chile, el Banco Central es el organismo encargado de proveer la garantía a los depósitos a la vista, mientras que la Superintendencia de Bancos se encarga de la supervisión de la solvencia de los bancos. Una eventual mayor integración de ambas funciones provee de un incentivo adicional para la detección temprana de insolvencias bancarias.

4. Pago de intereses sobre las cuentas corrientes

Recientemente, se ha reactivado el debate sobre la inexistencia de autorización por parte del Banco Central para que los bancos paguen intereses sobre las cuentas corrientes. La reducción de las tasas de inflación han hecho crecientemente menos costoso para el público mantener cuentas corrientes no remuneradas. La existencia de fondos mutuos líquidos de renta fija, permite a la vez mantener cuentas líquidas remuneradas cuyo precio se ajusta automáticamente al valor de las inversiones, con la gran ventaja para el Estado de no estar garantizadas y ser a tasa variable. La eventual autorización para pagar intereses sobre las cuentas corrientes, haría que los bancos exigieran mayores saldos mantenidos

cobrando cargos de mantención en el caso de montos bajos. Lo anterior tendería a concentrar el mercado de cuentas corrientes en un menor número de cuentas y mayores saldos mantenidos, incrementando la vulnerabilidad bancaria. Una proporción de los depósitos a plazo que cuentan con garantía parcial del Estado y de los fondos mutuos se trasladarían hacia depósitos en cuenta corriente plenamente garantizados por el Banco Central, aumentando sus compromisos contingentes. La sustitución de depósitos a plazo por depósitos en cuenta corriente, acorta el plazo medio de los pasivos bancarios y torna menos controlables a los egresos de caja, incrementando la vulnerabilidad bancaria.

Para mantener una política financiera de consistencia, una eventual autorización a pagar intereses sobre las cuentas corrientes obliga a replantear todos los esquemas de garantía a los depósitos, así como de regulación de otras cuentas a la vista y la remuneración de los encajes exigidos por el Banco Central. Además, una autorización de este tipo también requeriría reconsiderar la prohibición de pagos de intereses al público por depósitos de menos de 30 días. De hecho, habría que considerar esquemas alternativos de garantías, con coberturas más acotadas y primas diferenciadas por riesgo.

En el caso de Estados Unidos, se prohíbe el pago de intereses a las cuentas corrientes, excepto en el caso de las personas naturales. Sin embargo, a futuro es posible que se permita el pago de intereses a las cuentas corrientes de empresas. Cabe mencionar en todo caso, que el mecanismo de seguro a los depósitos es distinto puesto que a los bancos se les cobra una prima proporcional al riesgo de sus activos con una cobertura acotada hasta un máximo de US\$ 100,000. En Chile, si no se adecúa el sistema de garantía a los depósitos vigente, se podría pensar en autorizar el pago de intereses sobre cuentas corrientes de bajo monto y de personas naturales.

5. Sistemas de "neteo"¹¹ y liquidación de pagos interbancarios

Los principales sistemas multilaterales de neteo y liquidación de pagos que operan en Chile son los del sistema interbancario. En la actualidad, sólo se encuentran operando tres: uno para transacciones en moneda chilena, uno para transacciones de moneda extranjera (dólares) y, finalmente, un sistema para cajeros automáticos. El primero y el tercero se compensan conjuntamente, mientras que el segundo es independiente.

¹¹ Sistema de cálculo de cantidades resultantes después de los descuentos a que estén afectas.

Los mencionados sistemas son domésticos, consistentes en una sola moneda y responden sólo a "órdenes de pago". Vale decir, no existen en el país sistemas de neteo y liquidación independientes para otro tipo de contratos, como por ejemplo, *forwards* de monedas y otros derivados.

Los sistemas son manejados por las propias instituciones bancarias y todos los bancos e instituciones financieras del país pueden participar en ellos. La intervención del Banco Central en la Compensación, se limita a la de ser un participante más.

El servicio de neteo de las transacciones es llevado a cabo por una agencia central privada, llamada "Cámara de Compensación", que consiste en un organismo ficticio que opera en un banco comercial designado en forma mensual para aquél propósito. Existe una "Cámara de Compensación" para cada uno de los tres sistemas de neteo y liquidación operando en el país.

La agencia central es la que calcula, en primer lugar, la posición neta de los participantes entre sí, y posteriormente una posición bilateral neta-neta de cada participante con respecto a la entidad central que provee la liquidación. Es importante destacar, que el neteo es un proceso manual en el que los diversos participantes del sistema intercambian los documentos que cada uno posee en contra de los demás.

Pese a que la agencia central es privada, ésta no es independiente de los bancos. En estricto rigor, la "Cámara de Compensación" es un organismo que carece de capital, recursos propios o administración. Solamente es un espacio ficticio, a través del cuál representantes de los bancos intercambian documentos y netean sus posiciones con respecto a los otros.

Los servicios que provee la "Cámara de Compensación" no generan ningún cobro a los bancos y tampoco a los clientes. El costo (espacio físico para trabajar, costo de empleo de recursos humanos, costo de empleo de transmisión electrónica de información, etc.) es absorbido enteramente por los bancos participantes. Los clientes de los bancos e instituciones financieras no pagan ningún costo explícito por estos servicios.

Sin duda que el funcionamiento del sistema de pagos actual presenta algunas características favorables:

- a) Los esquemas de neteo tienen una base legal sólida, lo cual permite reducir la liquidez necesaria para llevar a cabo transacciones y al

mismo tiempo disminuir el riesgo de crédito que enfrenta el agente liquidador central (Banco Central).

- b) La liquidez de la cámara de compensación es provista a alto costo por el Banco Central, lo que asegura que en caso de que uno de sus participantes sea incapaz de cumplir con sus deudas, los pagos se puedan completar con normalidad.

En el futuro, es posible incluir perfeccionamientos que permitan mejorar la eficiencia y limitar más aún el riesgo que emana del sistema de pagos.

- a) El Banco Central incurre en algún grado en riesgo de crédito. El seguro a los depósitos y a las obligaciones a la vista que otorga el Banco Central, proveen cobertura a las posiciones deudoras de la cámara de compensación de un banco insolvente. Sin embargo, si un banco es declarado insolvente con posterioridad a recibir el crédito, pero en forma previa a su repago, el Instituto Emisor no contaría con ninguna preferencia extraordinaria en el orden de prelación de pagos a los acreedores de un banco en quiebra, y estaría expuesto a no recuperar sus activos de no protegerse con un colateral adecuado.
- b) La cámara de compensación es un organismo privado de propiedad de los mismos bancos y sociedades financieras, por lo que el acceso a ella es absolutamente libre. El Banco Central es el agente liquidador final, encargado de llevar a cabo los pagos entre los distintos participantes. El servicio de liquidación es absolutamente gratis y los bancos son subsidiados por este motivo. La libre entrada junto con la entrega de liquidez por parte del Banco Central, pueden generar distorsiones en el equilibrio de la tasa de interés del mercado de liquidez interbancario.
- c) El vale vista interbancario es un instrumento manual, que asegura la compensación y pago de transacciones interbancarias de alto valor con un rezago de 24 horas, lo que en un ambiente competitivo puede representar una distorsión en el mercado al redistribuir utilidades por medio del "floating". A futuro, con la evolución de la tecnología, se podría contar con un sistema de pagos más eficiente y seguro, por la vía de establecer un sistema de pagos bruto de alto valor en tiempo real.

6. Nuevos productos bancarios

Si bien el mercado bancario chileno exhibe un nivel de desarrollo aceptable para economías emergentes, existen áreas como los derivados

y la securitización, donde se requiere de una mezcla entre una adaptación regulatoria y una mayor penetración en los mercados. En relación a los productos derivados, es destacable la tendencia a la profundización del mercado local de *forwards* peso-dólar y UF-dólar, y el uso progresivo de derivados de tasas de interés en el exterior, con el propósito de cobertura de riesgos. Como se mencionó previamente, el Banco Central ha procedido a autorizar más recientemente los *forwards*, futuros y *swaps* de tasas de interés y sobre unidades de reajustabilidad en el mercado local, los desmembramientos de cupones de instrumentos de renta fija y las operaciones de retrocompra en moneda extranjera.

La autorización a operar con derivados sobre tasas de interés en el mercado local, permitirá una mayor flexibilidad y eficiencia a los bancos y a los agentes económicos para manejar sus riesgos financieros relacionados a las fluctuaciones de las tasas de interés. En la actualidad, la recomposición de la cartera de los bancos para readecuar la exposición a la tasa de interés puede ser un proceso lento y costoso.

En cuanto a la implementación de otro tipo de derivados, la autorización de las ventas cortas sobre instrumentos de renta fija, posibilitaría dar un salto cualitativo en la profundidad del mercado de capitales chileno.

Otros instrumentos derivados que han sido desarrollados recientemente en los mercados internacionales, son los derivados de crédito. Tal como un banco puede intercambiar a través de un *swap* una tasa de interés fija sobre un activo por una tasa de interés flotante, puede intercambiar también, a través de otro tipo de *swap*, el riesgo de no pago, mediante la cancelación periódica de un premio sobre un activo y recibiendo la promesa de un pago contingente parcial o total, si el activo cae en incumplimiento de pago. En general, un derivado de crédito es un arreglo entre dos partes por el cual éstas acuerdan intercambiar determinados flujos contingentes a la ocurrencia de un evento crediticio en un período de tiempo, tal como la quiebra, un empeoramiento del *rating*, una caída significativa del precio de mercado.

Otra área de innovación a futuro se refiere a la factibilidad de que los bancos emitan opciones. Es preciso reconocer la complejidad de los riesgos involucrados en estos instrumentos, por lo que su autorización debe ir aparejada con una regulación adecuada a ser abordada en una próxima etapa.

Asimismo, es necesario avanzar en la securitización de una mayor gama de activos financieros. En el proceso de securitización, una institución financiera vende sus activos a una empresa especializada, que

vende bonos de alta calidad con el respaldo de los activos que adquirió. Por ahora, sólo está permitida la securitización de mutuos hipotecarios y letras de crédito que financian préstamos hipotecarios. Para efectos de avanzar en la profundización del mercado de capitales, es necesario posibilitar la securitización de una gama más amplia de colocaciones tales como préstamos de consumo, deudas por tarjetas de crédito y servicios de utilidad pública, préstamos de comercio exterior, etc. En Estados Unidos, un 55% de los activos hipotecarios están securitizados, mientras que un 27% de las deudas por tarjetas de crédito lo estaban. Sólo un 3% de los préstamos para compras de automóviles y un 5% de otros préstamos de consumo estaban securitizados. Típicamente, los activos subyacentes de una securitización son de alta calidad y principalmente relacionados con créditos al consumidor. Una mayor liberalización del tipo de activos securitizables debe velar por no distorsionar los incentivos de monitoreo de los bancos, así como limitar eventuales arbitrajes regulatorios sobre los requerimientos de capital. Como principio, se deben securitizar activos que revelen primero su riesgo idiosincrático. Además, se requiere que la regulación a los bancos evite que éstos vendan los mejores activos a la empresa securitizadora.¹²

7. Concentración bancaria

Otro elemento a considerar como un posible desafío para la institucionalidad regulatoria del sistema financiero, se deriva del grado de concentración bancaria, que podría ir en aumento en la medida que un volumen creciente de operaciones financieras estén en manos de un número cada vez menor de instituciones. De hecho, una mayor concentración bancaria puede ser el resultado de la creciente conformación de conglomerados financieros, no sólo observándose una concentración de actividades u operaciones sino también una mayor integración a nivel horizontal (propiedad).

Un mayor grado de concentración en el sector bancario implicaría un mayor riesgo monopólico en el sistema, lo que significaría una distorsión adicional a las que ya naturalmente presenta el mercado financiero.

Por otra parte, el grado de competencia que se verifica en el sector bancario tiene importantes implicaciones para la transmisión de la política monetaria del Banco Central. En efecto, el mayor o menor grado

¹² Para un análisis riguroso, ver Dewatripoint y Tirole (1993).

de competencia influirá en la forma de determinación de las tasas de interés que se pactan en el mercado financiero y, por tanto, en la capacidad del Banco Central para afectarlas en la dirección y magnitud deseadas. También en un sistema financiero más concentrado, perturbaciones de carácter individual tendrán mayores consecuencias sistémicas, comprometiendo en un mayor grado a la garantía del Estado.

Hay casos a nivel internacional como Suecia, donde la estructura del sistema financiero se caracteriza por estar concentrada en unos pocos (cuatro) bancos comerciales y, sin embargo, no necesariamente se considera un mercado poco competitivo e inestable. Esto no presenta un problema para los reguladores de ese país, porque estas instituciones enfrentan la competencia real y latente de otros bancos europeos y su regulación es, en la mayoría de sus aspectos, similar a la regulación inglesa. Igualmente, en España los índices de concentración son altos, con los 4 (5) mayores bancos teniendo una participación de mercado de 64,9% (68,1%), luego de la fusión del Santander y el Central Hispano. En Europa, se está observando un ola de fusiones bancarias de instituciones, incluso de diferentes países, con el objetivo de enfrentar la entrada en vigencia de la moneda común y la cada vez mayor integración de ese mercado. Cabe recordar que existe un alto grado de armonización de las regulaciones en los países europeos.

La experiencia reciente ocurrida en Canadá, también sirve para ilustrar la relación entre concentración y estabilidad. En ese país, los cuatro bancos más grandes, en forma paralela, manifestaron la intención de fusionarse con lo cual dos bancos cubrirían cerca del 65% del mercado de créditos a pequeñas empresas (Canadian Imperial Bank, Royal Bank of Canada, Scotiabank, Bank of Montreal). Este proyecto fue rechazado por las autoridades de ese país, por considerarlo una amenaza para la estabilidad del sistema canadiense y porque no contribuía en absoluto a incrementar la competencia de la industria. Es destacable el hecho de que estos bancos se caracterizan por tener baja presencia internacional y, por lo tanto, el intento de fusión aparentemente buscaba solamente aumentar el poder de mercado a nivel local. En el caso chileno, si el resultado del proceso de fusiones diera lugar a bancos muy grandes con poca presencia internacional, estaríamos frente a una situación similar a la canadiense. Sin embargo, un aspecto que podría contrarrestar dicho efecto es que las instituciones objeto de fusión tengan una fuerte presencia internacional.

En el caso norteamericano, el Bank Merger Act requiere que un banco obtenga una aprobación previa de la agencia supervisora respectiva, antes de fusionarse, consolidarse o adquirir activos y asumir pasivos de otro banco. El Departamento de Justicia establece que no se pue-

den aprobar fusiones que resulten en monopolio o que intenten monopolizar mercados. La agencia que maneja la solicitud de fusión, debe preguntar a otras dos agencias reguladoras y al Departamento de Justicia respecto de su visión con relación a los efectos competitivos que tendría la fusión. Una vez que la propuesta de fusión es aprobada por la agencia reguladora, el Departamento de Justicia tiene 30 días para revisar e incluso cambiar la decisión. En todo caso, sobre la base de un índice de concentración denominado índice de Herphindahl, el Departamento de Justicia ha publicado los tipos de fusiones que con mayor probabilidad serían rechazados. Sobre la base del indicador se clasifica a los mercados como desconcentrados, moderadamente concentrados o altamente concentrados. Otros factores claves que considera el Departamento de Justicia dicen relación con: 1) los productos y servicios principales ofrecidos y el nivel de competencia y concentración en cada línea de producto, 2) la probabilidad de que los bancos fusionados y otros participantes de mercado actúen de un modo no competitivo, 3) las perspectivas de entrada o expansión de otros competidores, 4) las ganancias de eficiencia derivadas de la fusión, 5) la existencia de circunstancias complicadas, tales como la inminente quiebra de uno de los bancos fusionados y la ausencia de soluciones alternativas.¹³

Adicionalmente, el Riegle-Neal Interstate Banking and Branching Act establece límites de concentración respecto de la máxima participación de mercado en los depósitos que una organización puede mantener dentro de un Estado y a nivel de todo el país. Estos límites alcanzan al 30% y 10%, respectivamente. En todo caso, un Estado puede establecer un límite distinto. A nivel del país, bancos bien capitalizados y administrados pueden adquirir instituciones ad portas de la quiebra o bancos que estén bajo el auxilio del FDIC, sin tener que cumplir necesariamente con dichos límites.¹⁴

La estabilidad del sistema financiero puede verse afectada por shocks de carácter agregado e idiosincráticos, particulares a cada banco. Los primeros afectan por igual a todos los bancos, en cuyo caso es irrelevante la concentración bancaria. En el caso de shocks individuales, la concentración importa, porque el tamaño de los bancos hace que el impacto sea mayor sobre el resto del sistema, con el consiguiente freno en la actividad económica y el mayor costo social por intervenciones o por los compromisos asociados con la garantía estatal a los depósitos. En todo caso, se supone que a menor número de bancos, más profunda es la supervisión. Por otro lado, si en una economía resulta un número pe-

¹³ Ver Spong (1994).

¹⁴ Ver Spong (1994).

queño de bancos, producto de un proceso de selección natural, estas instituciones deberían ser más eficientes que si hubiesen pocas instituciones como resultado de la existencia de barreras a la entrada. Por otra parte, mercados más concentrados pueden ser menos competitivos y más solventes, lo que disminuye la posibilidad de crisis individuales, con fuerte impacto sistémico. En suma, los eventos idiosincráticos en mercados concentrados tienden a ser poco frecuentes pero extremadamente costosos para la economía. También es preciso considerar que, cuando hay mayor concentración, el fenómeno del "Too Big to Fail" se magnifica, incrementando el riesgo sistémico, producto de incentivos hacia un mayor riesgo moral en las operaciones que un banco grande realiza.

En cuanto a la relación entre concentración y eficiencia, las fusiones de bancos generan economías de escala. Sin embargo, el ahorro de costos es cada vez menor cuando el tamaño de los bancos es mayor. La concentración no afecta el poder de mercado en la medida que exista libre entrada y armonización con la normativa internacional. Sin embargo, la concentración puede incrementar el poder de mercado de la institución en segmentos del negocio bancario poco abiertos al comercio financiero internacional.

Por otro lado, con un mercado más concentrado podría desarrollarse un juego no cooperativo entre el Banco Central y los bancos, presionados para obtener mayores utilidades por los accionistas para reducir la pérdida social de la inflación, por parte del Banco Central. Una mayor concentración bancaria puede dar origen a mayores dificultades en el manejo de la liquidez que hace el Banco Central.

En resumen, no se justifica poner techos máximos de participación de mercado para limitar la concentración, debido a la dinámica competitiva en mercados que crecientemente se van integrando con el exterior. Además, la creciente participación de bancos extranjeros en el mercado local, permite compartir responsabilidades en la supervisión y en las redes de seguridad con autoridades foráneas. De otro lado, puede ser que una fusión permita evitar la insolvencia de ciertas instituciones. Por lo anterior, se requiere de atribuciones flexibles de regulación de la concentración bancaria.

V. CONCLUSIONES

La experiencia de Chile en el tema de regulación y supervisión bancaria en los últimos 20 años es rica y variada. A fines de los setenta, el país partió con un concepto errado respecto del rol de la supervisión estatal en el sistema bancario. En efecto, se creyó que la mano invisible

del mercado, llevaría a una situación sólida y eficiente del sistema bancario. El país cayó, a principios de la década de los ochenta, en una de las crisis más profundas de que se tenga recuerdo. Con posterioridad a ella, hubo un claro cambio de filosofía al reformarse la regulación y supervisión del sistema bancario de manera profunda. En los noventa, han continuado las reformas a dicho sector. En efecto, se ha permitido modernizar a la banca con la solución al problema de la deuda subordinada y la autorización de nuevos negocios. La nueva Ley de Bancos permite dar pasos muy importantes hacia la consolidación del sistema financiero, estimulando la eficiencia, la solvencia y estabilidad, permitiendo a los bancos y a los grupos financieros incursionar en negocios en los cuales poseen ventajas comparativas. Un sistema financiero sólido y moderno, tiene indudables implicancias sobre la dinámica de otros sectores de la economía, y permite fortalecer el crecimiento económico y aumentar el bienestar de nuestra sociedad.

El sistema de regulación y supervisión actual es de calidad. Sin embargo, los sistemas financieros y sus regulaciones se ven enfrentados a procesos evolutivos continuos. Lo anterior plantea nuevos temas y desafíos a las autoridades, que deben ser abordados en la agenda del futuro. En este documento se han discutido algunos de estos desafíos regulatorios y se han proponen algunas medidas concretas.

Budneyich, C. and O. Landerreich (1997), "Macroeconomic and Financial policies in Chile", en G. Von Furstenberg (eds.), *Banking and Finance in the NAFTA Countries and Chile*, Kluwer Academic Publishers.

Bank for International Settlements (1975), *Report on the Supervision of Bank's Foreign Establishments*.

_____ (1983), *Principles for the Supervision of Bank's Foreign Establishments*.

_____ (1995), *The Supervision of Financial Conglomerates*.

_____ (1996), *Amendment to the Capital Accord to incorporate Market Risk*.

_____ (1987), *Core Principles in Banking Supervision*.

_____ (1999), *A New Capital Adequacy Framework*.

Corbo, V., A. Donoso, L. Hernández, E. Rosendo y S. Valdés (1993), *El Sistema Bancario Chileno: Desarrollos recientes y sus perspectivas*, Instituto de Economía Universidad Católica de Chile.

REFERENCIAS

- Arrau, P. (1996), *Desarrollo del Mercado de Capitales: Lecciones de la Experiencia Chilena*, mimeo.
- Banco Central de Chile (1996), *Aplicación de la Ley No 19.396 sobre Obligación Subordinada*.
- Banco Central de Chile (1999), *Evolución de la Economía en 1999 y Perspectivas para el 2000*.
- Budnevich, C. (1997), *Banking System Regulation and Supervision in Chile: Past, Present and Future*, mimeo, Banco Central de Chile.
- Budnevich, C. (1996), *Algunas Experiencias y Lecciones de Procesos de Internacionalización de la Banca*, Instituto de Estudios Bancarios Guillermo Subercaseaux.
- Budnevich, C. and G. Le Fort (1997), *Capital Account Regulations and Macroeconomic Policy: Two Latin American Experiences*, UNCTAD.
- Budnevich, C. and O. Landerretche (1997), "Macroeconomic and Financial policies in Chile", en G. Von Furstenberg (eds.), *Banking and Finance in the Nafta Countries and Chile*, Kluwer Academic Publishers.
- Bank for International Settlements (1975), *Report on the Supervision of Bank's Foreign Establishments*.
- _____ (1983), *Principles for the Supervision of Bank's Foreign Establishments*.
- _____ (1995), *The Supervision of Financial Conglomerates*.
- _____ (1996), *Amendment to the Capital Accord to incorporate Market Risks*.
- _____ (1997), *Core Principles in Banking Supervision*.
- _____ (1999), *A New Capital Adequacy Framework*.
- Corbo, V., A. Donoso, L. Hernández, F. Rosende y S. Valdés (1993), *El Sistema Bancario Chileno: Desarrollos recientes y sus perspectivas*, Instituto de Economía Universidad Católica de Chile.

- De la Cuadra, S. and S. Valdés (1992), "Myths and Facts about Financial Liberalization in Chile: 1974-1983", en P. Brock (eds.), *If Texas were Chile: A primer on Banking Reform*, Institute for Contemporary Studies, California.
- Dewatripoint, M. and J. Tirole (1993), *The Prudential Regulation of Banks*, MIT Press.
- García, G. (1998), *Comparative Analysis of Established Deposit Insurance Systems*, mimeo, International Monetary Fund.
- Herring, R. and A. Santomero (1990), *The Corporate Structure of Financial Conglomerates*, Journal of Financial Services research, Kluwer Academic Publishers.
- Herring, R. and R. Litan (1995), *Financial Regulation in the Global Economy*, The Brookings Institution.
- Larraín, C. (1995), "Internacionalización y Supervisión de la Banca en Chile", *Estudios Públicos* N° 60.
- Larraín, C. (1996), *Operación de Conglomerados Financieros en Chile: una propuesta*, Serie Financiamiento del Desarrollo N° 37, Cepal.
- Le-Fort, G. (1994) "The Financial System and Macroeconomic Stability: The Chilean Experience", en S. Faruki ed., *Financial Liberalization: Comparative experience in Asia and Latin America*, Economic Development Institute, The World Bank, Washington, DC.
- Lindgren, C., G. García and M. Saal (1996), *Banking Soundness and Macroeconomic Policy*, International Monetary Fund
- Mishkin, F. (1992), "An Evaluation of the Treasury plan for Banking Reform", *Journal of Economic Perspectives*, Vol 6, N° 1, Winter.
- Ramírez, G. and F. Rosende (1992), "Responding to Collapse: The Chilean Banking legislation after 1983", en P. Brock (eds.), *If Texas were Chile: A primer on Banking Reform*, Institute for Contemporary Studies, California.
- Sanhueza, G. (1999), "La crisis Financiera de los años 80 en Chile: Análisis de sus Soluciones y su Costo", *Economía Chilena*, Vol 2 No 1.

Spong, K. (1994), *Banking Regulation*, Federal Reserve Bank of Kansas City.

Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (1984), *Avances en la Superación de la Crisis Financiera*, Información Financiera.

Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (1999), *Evolución de la Industria Bancaria en 1998*, Información Financiera.

Stiglitz, J. (1993), "The Role of the State in Financial Markets", *The World Bank Annual Conference on Development Economics*.

Zahler, R. y C. Budnevich (1998), "Financial Services Integration in Latin America", *The World Bank Annual Conference on Development Economics*.

El desarrollo de la actividad económica y la protección de la seguridad ambiental están relacionados con el gradual aumento del nivel de ingresos y del acceso a información por parte de la población, y con los desafíos sociales y ambientales del proceso acelerado de inversión que el país ha vivido. En los últimos 15 años, el que ha sido acompañado por crecientes niveles de producción, y por una explotación intensiva de los principales recursos naturales renovables y no renovables que Chile posee.

En el caso de los recursos naturales renovables, la sociedad ha adquirido una mayor conciencia respecto a los riesgos asociados a una explotación no sustentable. Para un grupo creciente de Chileños, la preservación de la biodiversidad tiene un valor cultural; para muchos, el uso responsable de los recursos naturales debe ser resguardado también para el bienestar de generaciones futuras. No pocos están conscientes de que el valor de nuestras exportaciones y, por ende, nuestros niveles de competitividad en los mercados internacionales, dependen también del manejo ambiental y de los grados de sustentabilidad que presenten nuestros principales productos.

Lo anterior ocurre en un contexto general de transformación de la economía chilena y de su inserción internacional. Las reformas de los años ochenta y noventa han permitido expandir la participación del sector privado en la actividad productiva y fortalecer la operación de los sectores que ha contribuido a generar altas tasas de crecimiento y un notable dinamismo de sectores claves de la economía. Las funciones del Estado se han visto modificadas, incorporándose exigencias claramente diferentes de las que fueron tradicionales hasta mediados de los años ochenta.

Uno de los aspectos que caracterizan el proceso de reforma que ha vivido la economía es el retiro del Estado de las tareas directamente productivas y proveedoras de servicios, y su concentración en formas distintas de intervención, dirigidas principalmente a regular y conducir, a través de diversos instrumentos, la acción de los agentes privados.

POLÍTICAS DE REGULACIÓN PARA EL MEDIO AMBIENTE: EL DESAFÍO INSTITUCIONAL

Vivianne Blanlot

I. INTRODUCCIÓN GENERAL

Luego de décadas de poca o nula preocupación, el país vive un aumento sostenido en la conciencia de la población respecto a la calidad del medio ambiente y la protección de la naturaleza. Esto está sin duda relacionado con el gradual aumento del nivel de ingreso y del acceso a información por parte de la población, y con los evidentes efectos ambientales del proceso acelerado de inversión que el país ha sostenido por los últimos 15 años, el que ha sido acompañado por crecientes escalas de producción, y por una explotación intensiva de los principales recursos naturales renovables y no renovables que Chile posee.

En el caso de los recursos naturales renovables, ha surgido también una mayor conciencia respecto a los riesgos asociados a una explotación no sustentable. Para un grupo creciente de chilenos, la preservación de la biodiversidad tiene un valor cultural; para muchos, el valor económico de los recursos naturales debe ser resguardado también para el bienestar de generaciones futuras. No pocos están conscientes de que el valor de nuestras exportaciones y, por ende, nuestras ventajas comparativas en los mercados internacionales, dependen también del manejo ambiental y de los grados de sustentabilidad que muestren nuestros procesos productivos.

Lo anterior ocurre en un contexto general de transformación de la economía chilena y de su inserción internacional. Las reformas de los años ochenta y noventa han permitido expandir la participación del sector privado en la actividad productiva y fortalecer la operación de los mercados, lo que ha contribuido a generar altas tasas de crecimiento y un marcado dinamismo de sectores claves de la economía. Las funciones del Estado se han visto modificadas, incorporándose exigencias claramente diferentes de las que fueron tradicionales hasta mediados de los años ochenta.

Uno de los aspectos que caracteriza el proceso de reforma que ha vivido la economía es el retiro del Estado de las tareas directamente productivas y proveedoras de servicios, y su concentración en formas distintas de intervención, dirigidas principalmente a regular y a inducir, a través de diversos instrumentos, la acción de los agentes privados.

Es destacable la lentitud que la institucionalidad del Estado ha mostrado para adaptarse a sus nuevos roles. Por una parte, esto se debe a rigideces originadas en las instituciones mismas; sin embargo, también es cierto que en los casos en que el Gobierno ha tomado la iniciativa de emprender reformas esenciales, el poder legislativo ha entrabado y paralizado dichas iniciativas. Esto se debe a la desconfianza de sectores políticos de oposición respecto a los cambios propuestos, y también a los temores y desconfianzas de las organizaciones laborales frente a las reformas. Como resultado de ello, en las instituciones del Estado que intervienen en sectores sometidos a procesos de transformación y a la introducción de nuevos actores y roles, se advierten problemas de diversa índole que afectan la eficiencia y la efectividad en la gestión del Estado, como es el caso de la introducción del tema ambiental en la gestión pública.

Dadas las rigideces ante el cambio, la década ha transcurrido sin modificaciones de fondo en el aparato del Estado; esto, a pesar del cambio sustantivo en las funciones prioritarias, y la incorporación de áreas temáticas nuevas. Los vacíos se han suplido en general con esquemas de coordinación interministerial, y con la creación de apéndices de los organismos públicos encargados de nuevas funciones. Sin embargo, el costo en efectividad y eficiencia global es alto, lo que se demuestra por las crecientes dificultades para avanzar en diversos ámbitos, como la calidad de la gestión en los sectores sociales, y las situaciones de crisis del sector eléctrico.

La institucionalidad ambiental, de creación reciente, es una fórmula mixta en que se han creado nuevos procesos de gestión pública, y se ha aprovechado la estructura institucional previamente existente, a la que se le superpone un sistema de coordinación; este esquema aparece cuestionado a pocos años de su creación, por diversas razones que se abordarán en los capítulos siguientes. Este cuestionamiento tiene repercusiones de importancia en el diálogo del Estado con la sociedad civil, y en la capacidad de la sociedad en su conjunto de resolver conflictos, que es el tema de principal interés de nuestro análisis.

Por otra parte, el retorno de la democracia, con sus más amplios espacios de libre información y discusión, sumados a la creciente inserción internacional de Chile en un contexto de un desarrollo exponencial de las comunicaciones, sin duda ha modificado las posibilidades de surgimiento de una sociedad civil más participativa y organizada. Lo que podría considerarse un fenómeno incipiente a nivel de otras temáticas de políticas públicas, es liderado por las organizaciones ambientalistas. El hecho de que la Ley de Bases de Medio Ambiente consagró, por primera vez en Chile en procesos de gestión pública, la obligatoriedad de apertura a la participación ciudadana, ha facilitado la ampliación de la discusión pública sobre temas ambientales, y ha estimulado la compe-

tencia por vocerías relevantes entre las mismas organizaciones. Esto, como tal vez en ningún otro sector de acción pública, establece la aparición clara y definitiva de un tercer actor en el proceso de gestión pública, cual es la sociedad civil organizada.

La capacidad de la sociedad de resolver sus conflictos, es decir, de resolver situaciones en que los intereses legítimos de diversos sectores difieren y se contraponen, depende en gran medida de la calidad de la comunicación que se establezca entre los diversos actores. Esta a su vez depende, entre otros factores, de (i) la legitimidad moral y legal que se reconoce a los intereses defendidos, (ii) la calidad, amplitud, y transparencia de la información que los diversos grupos utilizan en el proceso de diálogo y negociación, (iii) la credibilidad pública de los actores del conflicto y la negociación.

En el área ambiental de la gestión pública, nos encontramos en una situación en que al menos hay tres actores activos: el Estado, los agentes económicos y la sociedad civil organizada donde, como se verá más adelante, los intereses en conflicto prometen ser una constante durante al menos la próxima década. Este análisis intenta presentar el tipo de problemas y conflictos que la sociedad enfrentará, y discutir acerca de la capacidad de ésta para resolverlos, y del Estado de asumir un rol facilitador en la solución equilibrada de dichos conflictos.

II. LA NATURALEZA DEL PROBLEMA AMBIENTAL

Prácticamente toda acción humana tiene la capacidad de modificar el estado del ambiente. Alteramos la naturaleza y el entorno al extraer elementos de ella para utilizarlos como insumo en nuestros procesos productivos y vitales; cuando transformamos los elementos naturales a través de diversos procesos químicos y biológicos para producir bienes y servicios; cuando generamos residuos que alteran el equilibrio de los diversos ecosistemas.

La interrogante esencial que la sociedad debe resolver es cuál es el nivel de modificación o alteración del ambiente que para ésta es aceptable. Las grandes líneas de pensamiento en torno a esta pregunta pueden simplificarse de la siguiente forma:

- Posturas afines al concepto de ecología profunda, en las cuáles el centro de preocupación es la conservación de la naturaleza en un estado de mínima intervención, ya que se privilegia el equilibrio natural como valor absoluto. Las bases filosóficas detrás de esta línea de pensamiento muestran cierta diversidad en cuanto a la relación hom-

bre naturaleza, pero en esencia tienden a cuestionar la relativización del valor del ambiente que la visión del hombre como sujeto económico realza.

- Posturas antropocéntricas, en las cuales los niveles aceptables de intervención de la naturaleza se definen en función del bienestar actual y futuro del hombre, sin perjuicio de que ese bienestar involucre aspectos de salud, económicos y culturales.

La visión plasmada en la Constitución Política del Estado de Chile es nítidamente antropocéntrica, y por lo tanto todas las políticas de Estado deben regirse por esta visión; si bien esto centra la discusión, ello en ningún caso evita ni simplifica las grandes divergencias que existen en torno a las relaciones ambiente-salud, incluyendo los niveles de riesgo aceptables en torno a las tasas de regeneración de los recursos naturales renovables, en torno al aún muy parcialmente conocido comportamiento de muchos ecosistemas que representan la base de recursos esenciales para el hombre, y en cuanto a la relación cultural entre bienestar humano y naturaleza.

En nuestro país, el diagnóstico general indica que los grados de intervención y deterioro ambiental van mucho más allá de lo aceptable, incluso en un sentido estrictamente antropocéntrico. El rápido desarrollo económico de las últimas dos décadas y la ausencia de una visión integral y multisectorial del proceso de modificación del medio ambiente, ha resultado en que a finales del siglo el país enfrenta altas tasas de contaminación hídrica, atmosférica y acústica, y prácticas evidentemente inadecuadas de manejo de residuos sólidos y líquidos de origen industrial y doméstico, y de sustancias tóxicas peligrosas; presenta preocupantes índices de erosión de los suelos; y acumula décadas de sobreexplotación de recursos renovables tales como la pesca y la vegetación nativa. Todo ello configura una pérdida creciente de seguridad, salud, calidad de vida y recursos naturales utilizables por las generaciones futuras.

Como se ha planteado, la actividad humana tiene efectos múltiples sobre otras actividades y sobre el entorno. Algunos de estos efectos, o los afectados, no son directamente identificables, dificultándose o impidiéndose una correcta evaluación de beneficios y costos, y dificultándose una negociación directa entre las partes que lleve a una correcta asignación de recursos. Esta es una falla clásica del mercado, conocida como externalidad, que también es clásicamente considerada entre los economistas como una justificación de la intervención del Estado para lograr la internalización correcta de todos los efectos de la actividad.

En el caso de los recursos naturales renovables que son utilizados directamente como recursos productivos, se manifiesta el fenómeno de propiedad común, en casos como la pesca, y las externalidades, como en la explotación forestal. La actividad forestal tiene efectos sobre los ecosistemas y sobre otros recursos relacionados. En algunos casos los efectos sobre la calidad del suelo y los recursos hídricos, constituyen externalidades que pueden ser positivas o negativas; los efectos de las prácticas de explotación sobre la calidad del suelo afectan los usos futuros de éste; y los efectos sobre los recursos hídricos y la conservación de las cuencas afectan su valor ambiental, económico, paisajístico, e incluso climático, presente y futuro.

La actividad pesquera extractiva, por su parte, utiliza recursos que son esencialmente de propiedad común, y por lo tanto, dejada a las fuerzas del mercado, tienden a producirse tasas de explotación superiores a las de recuperación natural del stock de recursos; los diversos agentes tienden a competir entre ellos por los recursos produciéndose sobreexplotación, y agotamiento de los recursos; esto tiene efectos además sobre otros recursos, y en general sobre el equilibrio de los ecosistemas marinos.

Por otra parte, la acuicultura tiene la particularidad de utilizar bienes nacionales o públicos en lagos y áreas costeras, que son limitados y que por lo tanto requieren ser asignados con un criterio de eficiencia y equidad; asimismo, la acuicultura tiene efectos sobre el entorno, afectando la calidad de riveras, y del recurso hídrico que utiliza e influencia, los que deben ser considerados al momento de otorgar concesiones para su desarrollo.

En resumen, estamos hablando de externalidades, bienes de propiedad común, y asimetrías de información. Estos son los fenómenos que harían necesaria, al menos en principio, la intervención del Estado, es decir, de instituciones representativas de la sociedad organizada, con un claro mandato de cautelar el bien común. En el área ambiental, se trata de implementar un conjunto de incentivos, acciones y normas dirigidas a neutralizar los efectos nocivos generados por la presencia de externalidades ambientales, es decir, efectos de la actividad humana sobre la calidad y cantidad disponible de recursos naturales básicos (efectos sobre aire, agua, suelos, recursos biológicos, etc.). En el área de la extracción de recursos renovables, se trata del conjunto de incentivos, acciones y normas que aplican a la explotación de recursos específicos cuyo uso por un agente afecta la disponibilidad del mismo recurso para la explotación por otros agentes, o por los mismos agentes en el futuro, todo esto desde una óptica esencialmente productiva, es decir, sustentabilidad de la explotación.

No obstante lo anterior, debe destacarse que se trata de procesos biológicos y químicos complejos, en que diversos recursos interactúan entre sí afectándose las capacidades de regeneración, las calidades y las capacidades de sostener diversas formas de vida; por lo tanto, las políticas ambientales y la administración sustentable de recursos están íntimamente vinculadas. En las siguientes secciones, sólo por razones de claridad, se hará la distinción de que la gestión y regulación ambiental enfatizan el control de las externalidades sobre los recursos básicos requeridos para toda actividad humana, integrando el punto de vista de salud y calidad de vida y no sólo el productivo; y que la administración sustentable de los recursos naturales renovables enfatiza la sostenibilidad en la disponibilidad y producción a través del tiempo y el acceso no discriminatorio entre agentes a los recursos limitados.

III. ROLES Y FUNCIONES DEL ESTADO Y DEL MERCADO

Tradicionalmente se considera que el desarrollo social y económico es el resultado del comportamiento de dos actores esenciales: el Estado y el mercado. En particular en lo que se refiere al ámbito económico, los grandes movimientos ideológicos del siglo XX se han centrado en gran medida en diferentes posiciones sobre la capacidad del Estado y la capacidad del mercado de actuar para llevar la sociedad a mayores niveles de crecimiento económico, de equidad y de paz social.

Es así como hemos sido testigos de la experiencia comunista, la socialista soviética, las sociales democracias europeas, la experiencia capitalista liberal y neoliberal, todas las cuales han defendido una posición respecto a grados y formas de intervención del Estado y del mercado en la actividad económica. Hemos sido testigos de cómo los modelos comunista y socialista soviético en sus diversas versiones han sido abandonado, por su falla en concretar la sociedad igualitaria y próspera que prometía, y por la supresión de libertades individuales que requería su permanencia; hemos sido también testigos de la pérdida de fé en los niveles de justicia e igualdad conseguibles a través de la aplicación plena de la visión neoliberal, que confía ciegamente al mercado la evolución no sólo de la economía, sino también de la sociedad. Por otra parte, el modelo de Estado altamente intervencionista que predominó entre los años cincuenta y setenta en gran parte de América Latina, si bien consiguió construir en algunos países una infraestructura y servicios básicos de los que antes se carecía, mostró también su agotamiento en los setenta y ochenta, a través de la incapacidad de generar condiciones de estabilidad macroeconómica, incentivos para el crecimiento sostenido, y eliminación de la pobreza.

Junto al agotamiento de estos modelos se desarrolla una discusión en torno al rol del Estado y del mercado, que por su incipiente maduración, aún se apoya largamente en los argumentos que dieron vida a los modelos tradicionales y que están ya agotados. No ha surgido aún una visión compartida que permita avanzar fluídamente en el ámbito institucional, y la discusión está vigente.

Las organizaciones del Estado y el mercado difieren en cuanto a su mandato esencial, el tipo de información que los mueve a actuar, y la responsabilidad que la sociedad le asigna en cuanto a los resultados obtenidos. También difieren en cuanto a su forma de reaccionar ante estímulos, y en cuanto a sus ventajas y debilidades, que derivan de las motivaciones y capacidades de los individuos y de las organizaciones que los componen, es decir, su accionar debe estudiarse en gran medida con las herramientas propias de la psicología de los individuos y de las organizaciones.

El Estado, según lo entendemos hoy se rige por un mandato general de cautelar el bien común; esto implica velar por el crecimiento y la estabilidad económicos; mantener la paz social; asegurar los derechos y servicios esenciales definidos por la sociedad; alcanzar los niveles de equidad que la sociedad desea; velar por la seguridad interna y externa del país. El mandato es comunicado a las instituciones del Estado por la Constitución y las leyes; por los representantes políticos elegidos democráticamente; por la información y la opinión pública. El Estado tiene dificultades para procesar información atomizada e incentivos a la acción de muy corto plazo; sus acciones se dirigen por lo tanto a resultados de mediano y largo plazo, a la mantención de políticas orientadas por estrategias de largo plazo.

El mercado se rige por los precios, que son las preferencias reveladas de los consumidores, según su capacidad de pago, respecto de los bienes y servicios que requieren. El mercado, aún en los sectores plenamente competitivos, es ciego a cualquier información no contenida en los precios. Es ciego a la distribución del ingreso y a los problemas sociales generados por las desigualdades, a las demandas culturales y sociales de la comunidad, en la medida en que no constituyan preferencias reveladas a través de los precios. Es ciego a los largos plazos a menos que los precios y en particular la tasa de descuento internalicen correctamente las preferencias futuras de los agentes económicos. Las clásicas fallas del mercado, de asimetrías de información, externalidades, y bienes de propiedad común aumentan el rango de situaciones en que el mercado es ciego, o al menos miope.

El Estado, desde fines del siglo XIX y hasta los años setenta del siglo XX acrecentó paulatinamente su grado de intervención en materia productiva y comercial. Las fallas de las instituciones estatales para manejarse en mercados que exigen manejo de información y respuestas crecientemente dinámicas, ocasionaron desde fines de los setenta y principios de los años ochenta una tendencia creciente a abandonar la función productiva del Estado, para concentrarse en las vastas tareas que la sociedad requiere y que el mercado no puede acometer. La discusión continúa hoy respecto a las áreas en que el Estado debe intervenir, y las formas de intervención.

En las últimas décadas también, el mundo desarrollado y las economías emergentes han sido testigos de un rápido fenómeno de integración social debido a los avances en cobertura de los sistemas formales de educación, y al desarrollo de las comunicaciones. No obstante los problemas sociales que estos procesos han potenciado, es indiscutible que la proporción de ciudadanos que obtienen información acerca del mundo que los rodea ha crecido exponencialmente; que la frontera de la conciencia individual acerca de los fenómenos colectivos se ha ampliado; que esto ha aumentado la conciencia pública acerca de las decisiones del Estado que les concierne; y que las demandas por participación y transparencia aumentan día a día.

Esto ha potenciado la aparición de un tercer actor, la sociedad civil organizada. Esta, a medida que se desarrolle puede llegar a representar el equivalente social y cultural del mercado. Puede contribuir a mejorar la información que utiliza el mercado, disminuyendo su miopía frente a factores culturales y sociales; y puede, en algunos casos sustituir y en otros complementar, la acción del Estado en diversos ámbitos. El desafío es que la sociedad civil organizada facilite la profundización de la democracia para lo cual requiere ser ampliamente representativa de las preferencias sociales, y evitar que permanezca siendo la articulación de intereses minoritarios o elitistas o sea capturada por éstos.

1. El Rol del Mercado

En principio, el mercado es el mejor asignador de recursos en una economía. La eficiencia que la libre interacción de las fuerzas del mercado es capaz de conseguir, sin embargo, está determinada por la perfección del mercado, en particular por la presencia o no de competencia perfecta. Las fallas de los mercados atentan contra esa eficiencia, y hacen necesario actuar en ellos de modo de corregir las distorsiones en la asignación de recursos. No obstante, la intervención del Estado para corregir dichas distorsiones no está exenta de costos y riesgos, por lo cual

no debe considerarse una solución a todo evento, sino como se verá más adelante, debe ser utilizada con un alto grado de cautela.

¿Cuáles son las principales fallas del mercado? La teoría económica identifica diversas «imperfecciones de mercado» que justifican la acción reguladora del Estado. Entre ellas se cuentan la existencia de condiciones monopólicas, asimetrías de información, externalidades, bienes de propiedad común y bienes públicos. Estas tres últimas son de amplia relevancia para las áreas de regulación ambiental y de los recursos naturales renovables.

Las externalidades se originan cuando la acción de un agente económico afecta a terceros sin que medie una compensación entre ellos. Estas pueden tener diversas causas, incluyendo la existencia de redes interconectadas para la provisión de servicios (como en los servicios de utilidad pública) o los efectos que la actividad económica tiene sobre recursos ambientales relevantes para otras acciones humanas, sean productivas o no («externalidades ambientales»).

Otras «imperfecciones de mercado» se originan en la imposibilidad de excluir a los usuarios del acceso a un bien. Es el caso de los bienes de propiedad común, los que, al estar disponibles para cualquier interesado, dan origen a una sobreexplotación, como en los recursos pesqueros. En el caso de los bienes públicos, la dificultad para cobrar por su disponibilidad para el consumo desincentiva su provisión por parte de agentes privados, como en el caso de los parques nacionales.

Las asimetrías de información surgen cuando demandantes y oferentes tienen distinta información sobre las características de los bienes y servicios que se transan en el mercado. Ellas pueden distorsionar el desarrollo de los mercados y a menudo justifican disposiciones destinadas a promover la transparencia y defender el derecho de los consumidores.

Pero la existencia de imperfecciones de mercado no es condición suficiente para justificar la regulación estatal. Adicionalmente, se requiere que los beneficios de la acción del Estado superen los costos que ella conlleva. Esta es una condición esencial, por cuanto la regulación impone importantes costos en la economía, tanto por los recursos requeridos para llevarla a cabo como por las propias distorsiones que la intervención estatal puede introducir en el mercado, en particular cuando es excesiva, o cuando está imperfectamente diseñada.

Cumplida la condición de beneficios netos positivos, el objetivo de la actividad reguladora es corregir los efectos de externalidades,

asimetrías de información, bienes públicos y otras imperfecciones que afectan la capacidad del mercado de proveer soluciones socialmente eficientes, y promover la competencia.

2. El rol del Estado

Ante la existencia de actores sociales que puedan representar en forma correcta, nítida y dinámica las preferencias de los individuos y de la colectividad, el Estado por su menor dinamismo en la percepción de estímulos y capacidad de acción debe reservarse un rol subsidiario. Sin embargo, este rol subsidiario debe ser entendido en forma muy amplia en sociedades como la nuestra, con grandes desafíos sociales que el mercado no puede resolver, con una economía en proceso de desarrollo que ve sus ventajas comparativas continuamente desafiadas por el avance tecnológico en las economías desarrolladas, y donde subsisten en el ámbito interno mercados imperfectos que deben ser regulados, y considerando las grandes necesidades sociales y de impulso productivo pendientes. A nuestro juicio, el Estado debe asumir los siguientes roles:

- Garante de derechos fundamentales y básicos (democracia, libertad, justicia, seguridad, derecho a vida digna, trabajo, salud, educación, participación)
- Garante de la estabilidad macroeconómica.
- Impulsor de grados crecientes de equidad en las oportunidades, como rector y articulador de las políticas sociales.
- Articulador de estrategias y políticas con visión de largo plazo, en lo productivo, en la renovación tecnológica, en la capacitación y aumento de la productividad, y en la apertura de nuevos mercados, con vistas a ampliar nuestras ventajas comparativas.
- Activo propulsor de espacios de competencia.
- Activo propulsor de condiciones para la organización de la sociedad civil.
- Regulador de mercados imperfectos.

Si se analizan los roles anteriores puede advertirse el cambio ocurrido en las últimas décadas en la forma en que el Estado ejerce sus funciones en algunos ámbitos. En términos generales, y en la medida en que en los procesos de desarrollo económico y de desarrollo productivo se

han reconocido las ventajas de la acción descentralizada, de la iniciativa local, del acercamiento de las decisiones a sus beneficiarios, y de los incentivos individuales a la productividad, se han creado mecanismos para la delegación de diversas tareas que antes desarrollaba el Estado en forma centralizada, a empresas y actores privados, por la vía de la privatización de los medios de producción primero, de la privatización de la provisión de servicios en sectores regulados luego, y de la concesión de diversos servicios públicos posteriormente. Es decir, en la búsqueda de mayor eficiencia operativa se ha traspasado al ámbito privado una variedad creciente de actividades que hace algunas décadas sólo eran realizadas por el Estado. En mayor o menor grado, el Estado ha conservado la función de establecer políticas, definir normas generales que protegen la competencia, el ambiente, la eficiencia, la equidad, y otros objetivos sociales fundamentales. Así, el Estado se ha constituido crecientemente en articulador de políticas, rector en la creación y aplicación de sistemas de fomento, de financiamiento subsidiado, de regulación, y de concesión, abandonando en la práctica, y crecientemente, la producción directa de bienes y servicios.

En el área ambiental y en la administración de los recursos naturales renovables, y en un país que sostiene una estrategia en que se trata de potenciar el rol productivo del sector privado, el Estado requiere mantener un rol de articulador en la apertura de mercados internacionales, y en el desarrollo de ventajas comparativas; un rol en el fomento productivo, de la investigación y la tecnología; el rol de conservación de recursos particularmente frágiles o valiosos, y un rol netamente regulador.

En el área ambiental, el Estado debe constituir un actor privilegiado dentro del proceso de gestión ambiental que el país se ha definido. Gestión ambiental es el conjunto de acciones del Estado, de los agentes económicos privados, y de los ciudadanos, que afectan el medio ambiente, y aquellas diseñadas y dirigidas a evitar, minimizar, paliar, prevenir, o remediar estos efectos. La gestión ambiental en general, y la del Estado en particular, está compuesta de acciones directas (proyectos de recuperación o conservación de recursos ambientales) y de fomento y regulación de la acción del sector privado, que básicamente consiste en instrumentar la internalización de las externalidades derivadas de la acción privada.

En la regulación ambiental se incluye esencialmente el control de los efectos sobre el entorno físico que ocasionan las actividades humanas, y que inciden, directa o indirectamente, en la salud física y mental de las personas y en la capacidad del medio para permitir la renovación de los recursos biológicos que son requisito para la supervivencia humana. La Ley 19.300 de 1994, Ley de Bases del Medio Ambiente, según

su artículo 1° (que establece que "el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza, y la protección del patrimonio ambiental se regularán por las disposiciones de esta ley, sin perjuicio de lo que otras normas legales establezcan sobre la materia"), se constituye en el cuerpo normativo principal del medio ambiente y establece, tanto en su articulado como en el mensaje del Ejecutivo, una política marco de largo plazo que enmarca la acción del Estado en esta área.

Las acciones del Estado en los sectores de recursos naturales renovables tales como la pesca y los recursos forestales ha evolucionado, típicamente, desde una centrada en el fomento de la industria, a través de la inversión y operación directa del Estado, y de sistemas de incentivos indirectos (como subsidios a la inversión, la investigación y el mejoramiento tecnológico), a una acción que incluye el fomento, pero con énfasis creciente en el diseño de mecanismos de fomento con criterios de eficiencia económica global y en la protección de la sustentabilidad en el uso del recurso y de los ecosistemas en general. Lo anterior es resultado del desarrollo alcanzado por las industrias y por la participación privada en ellas, y de la creciente preocupación por la preservación de los ecosistemas que surge de un mejor conocimiento de sus dinámicas y sus límites.

La regulación pesquera se concentra en las acciones del Estado destinadas a lograr un equilibrio en la actividad extractiva de recursos de propiedad común compatible con las tasas de recuperación naturales de éstos, de modo de asegurar la sustentabilidad en la explotación. Por otra parte, las actividades de acuicultura requieren la utilización de bienes nacionales, que deben ser concesionados. Las funciones del Estado incluyen la investigación requerida para establecer las tasas de explotación aceptables, la mantención de sistemas de información que permitan controlar la explotación del recurso, el establecimiento de los regímenes de explotación que se considere sustentables, la administración de autorizaciones, permisos, y cuotas, el establecimiento de parámetros físicos y exigencias técnicas para los agentes productivos, el establecimiento de prohibiciones y vedas; asimismo en materia de acuicultura, se deben evaluar las características de las especies a cultivar, sus efectos sobre los sistemas biológicos influenciados por ellos, y sus impactos sobre los bienes públicos afectos a las concesiones. Finalmente, el Estado debe monitorear, fiscalizar y evaluar el cumplimiento de las reglas impuestas a ambos ámbitos de la actividad pesquera.

La intervención del Estado en el sector forestal, el cual incluye las plantaciones de especies exóticas y el bosque nativo, puede incluir el

fomento a las plantaciones, al aumento de valor agregado en la industria relacionada, y a la utilización sustentable de bosque nativo; la regulación de los sistemas de explotación con vistas a la protección de los recursos hídricos, el suelo y los recursos biológicos cuya conservación está ligada a los recursos vegetacionales; y la protección de áreas silvestres representativas de la diversidad biológica del país, que requieran protección ya sea por su fragilidad o su escasez.

Para lograr estos objetivos, el Estado puede hacer uso de diversos instrumentos: acción directa, que puede incluir la administración directa de plantaciones, áreas protegidas, y procesamiento de productos; fomento o regulación a través de incentivos y restricciones a los sistemas de manejo y explotación; o una combinación de los anteriores.

Dentro de las funciones de fomento del Estado debe incluirse el fomento de la participación ciudadana en la gestión ambiental, entre cuyas herramientas se incluye la educación ambiental. La participación ciudadana, en la medida en que sea amplia y realmente representativa, permite una mejor definición de las políticas ambientales a nivel global y local, facilita la calidad de las decisiones regulatorias, e induce a la transparencia de los procesos de decisión pública.

a) La función reguladora del Estado

La regulación ambiental tiene como sujetos regulados tanto a las empresas como a los individuos que en función de procesos económicos o vitales afectan el ambiente. A pesar de lo anterior, los efectos de mayor importancia sobre el ambiente son los debidos a la actividad de los agentes económicos, y por lo tanto este análisis se concentra en la regulación que aplica a éstos. La regulación económica del Estado es necesaria cuando ocurren las siguientes condiciones: (a) no existe un mercado propiamente tal, es decir, no están definidos, ni manifiestan sus preferencias, oferentes y demandantes del bien o servicio en cuestión; (b) el mercado, si bien existe, demostradamente no permite alcanzar un equilibrio social óptimo, debido a distorsiones tales como presencia de monopolios o externalidades o a factores distributivos; (c) la pérdida de eficiencia debido a la distorsión del mercado, o a la ausencia de éste, es mayor que la pérdida de eficiencia que se deriva de la propia intervención del Estado. Vale decir, el Estado interviene cuando la regulación del mercado produce pérdidas de eficiencia social mayores que la pérdida originada por esta intervención, siendo esta última la suma del costo directo de regular, más el costo indirecto por aumento de los costos de transacción en la economía.

La función reguladora definida en forma estricta incluye las de fijar y exigir cumplimiento de requisitos y normas para procesos y productos, ya sea destinadas a cautelar la calidad del producto o servicio para el usuario, proteger los recursos involucrados en la producción, o proteger la integridad y salud de los usuarios, o del resto de la población. Las funciones de fomento productivo y tecnológico se verán en forma separada en este análisis.

Dentro de la función reguladora se distinguen dos tipos de procesos fundamentalmente diferentes:

- Los procesos normativos, que se refieren a la discusión y decisiones en torno a la definición del bien común, del deber ser, y de los grandes valores y objetivos sociales y los modos de alcanzarlos y mantenerlos en vigencia. Estos pueden ser denominados bajo el término de "Definición de políticas, normas e instrumentos de intervención pública."
- Los procesos que se relacionan con la administración e implementación de los instrumentos de intervención pública, y con la fiscalización del cumplimiento de la normativa por parte de las entidades obligadas por ésta. A éstos los denominaremos de "administración de instrumentos reguladores y fiscalización".

Esta distinción es importante. Su importancia radica en que la legitimidad de la intervención requiere que los grados y formas que ésta toma sean definidos por entidades o agentes que tengan la autoridad social para hacerlo, dentro del sistema político vigente. Por ello, deben distinguirse las instituciones que claramente tienen la autoridad de definir políticas y tomar decisiones que modifican las reglas del juego, de aquellas que sólo tienen la autoridad delegada para ejecutar políticas preestablecidas y hacer cumplir las reglas del juego vigentes. La falla en distinguir nítidamente entre estas dos funciones conduce a una discrecionalidad excesiva, la potencial arbitrariedad y la pérdida de legitimidad social de las instituciones públicas.

Desde una óptica económica el rol regulador del Estado tiene por objeto posibilitar una operación socialmente eficiente de los mercados, lográndose que el sistema económico opere a su máximo potencial, maximizando la función de bienestar social que integra las variables de producción, calidad de servicios y productos, calidad ambiental y progreso tecnológico.

b) Problemas del proceso regulador

La función reguladora del Estado está sometida a riesgos y problemas, cuya naturaleza entrega luces sobre las características que es aconsejable buscar en cuanto a organización institucional, separación de funciones, diseño de los procesos, y otros factores como éstos.

i) **Captura del regulador:** El poder del regulador en materias de trascendencia económica y social lo hace un blanco importante de intereses creados en torno a las materias reguladas. Se pueden distinguir dos formas de *captura* principales: *la captura por parte de intereses políticos*, y *la captura por parte de intereses económicos*.

- *La captura por intereses políticos* puede llegar a tener una alta importancia en el área ambiental. Las decisiones regulatorias ambientales tienen efectos en la calidad de vida y en los intereses económicos de amplios sectores que constituyen opinión, y que participan de los procesos políticos. En este ámbito, es frecuente que los legítimos intereses particulares de grupos reducidos estén en conflicto con los intereses de la mayoría, o que los intereses de corto plazo de algunos estén en conflicto con los intereses de largo plazo de la mayoría. Es natural entonces que los actores políticos manifiesten sus preferencias basándose en los intereses de quienes se identifican como sus representados. El regulador, en la medida en que se identifique, pertenezca, o aspire a liderar sectores políticos determinados, estará sometido a presiones políticas en el proceso de decisiones regulatorias, arriesgando la ecuanimidad necesaria en la identificación de las soluciones óptimas desde el punto de vista del bien común, y desde el punto de vista del respeto estricto de la legislación vigente. Es por ello que las características de las instituciones reguladoras y de sus directivos deben garantizar el máximo de autonomía política del regulador.

- *La captura por parte de intereses económicos* representa también un alto riesgo para el regulador. Como en pocas áreas de decisión pública, las decisiones regulatorias ambientales afectan en forma diferente a distintos grupos de interés. Estarán en pugna intereses empresariales versus intereses conservacionistas, intereses empresariales específicos con intereses conflictivos entre sí, grupos de población con intereses locales conflictivos entre sí. En estas circunstancias las decisiones regulatorias tendrán un valor económico alto para grupos específicos, lo cual constituye un incentivo claro para la corrupción; en una forma distinta de *captura*, también los reguladores estarán sujetos a amenazas respecto a sus alternativas de desarrollo profesional fuera del Estado, afectándose potencialmente su independencia.

ii) Restricciones al acceso a información. El ejercicio de la función regulatoria requiere de altos niveles de información compleja y de difícil generación, que no está libremente disponible; en el caso de la protección ambiental y de la explotación sustentable de recursos la información es escasa y su confiabilidad a veces reducida, por la limitada investigación aplicada y experiencia reconocida en estos campos. Esto obliga a decisiones con un grado alto de incertidumbre por parte de las autoridades.

iii) Dificultades en la consideración y balance entre intereses contrapuestos. En el área ambiental más que en otras, las decisiones afectan en forma muy diversa a distintos grupos. La toma de decisiones implica equilibrar diversos intereses, lo que requiere el conocimiento de los efectos reales sobre cada grupo, y deseablemente, la participación de éstos en la representación de sus posiciones. Sin embargo, dos problemas limitan la capacidad del regulador para evaluar correctamente: la asimetría en la capacidad de participación de intereses diversos; y las fallas en la representatividad de actores públicos con acceso a la participación respecto de los intereses reales de los diversos grupos.

c) Requisitos del proceso regulador

El proceso regulatorio debe presentar una serie de características básicas de modo de mantener la economía y la sociedad en la senda de la estabilidad social y política, del progreso económico y social, y la sustentabilidad económica, social y ambiental. Se considera que estas características son principalmente las siguientes:

- Legitimidad política y social
- Eficiencia y eficacia
- Transparencia
- Responsabilidad pública por los actos de las instituciones

Para que el proceso mantenga estas características, las instituciones que intervienen en él deben cumplir una serie de condiciones, según el rol de cada una:

i) Instituciones normativas:

- Representatividad política y social, es decir, autoridad política.
- Reconocido conocimiento de las materias a regular, es decir autoridad técnica.
- Trasparencia en su actuar y responsabilidad de sus actos ante sus representados, es decir autoridad moral.

ii) Instituciones ejecutivas (administran e implementan):

- Neutralidad social: independencia de poderes institucionalizados, para garantizar decisiones no sesgadas, con estricto apego a fundamentos e instrumentos legitimados en el proceso normativo, es decir credibilidad política.
- Capacidad reconocida: alto conocimiento técnico, legal y científico en sus áreas de acción, es decir credibilidad técnica.
- Obligación de dar cuenta de sus actos, es decir exigibilidad social.

Un buen sistema regulador depende de la forma cómo se estructuran y se asignan responsabilidades a los diversos organismos públicos que lo integran; y de la calidad de gestión de dichos organismos. Entre los requisitos necesarios para el buen desempeño de las agencias reguladoras se cuentan los siguientes:

- Claridad de objetivos, los que deben ser coherentes con los objetivos globales perseguidos por la regulación.
- Coherencia entre los objetivos y las atribuciones del organismo regulador.
- Capacidad efectiva de ejercer tales atribuciones, es decir, dotación adecuada de recursos humanos calificados y sistemas de incentivos consistentes con las funciones desempeñadas.
- Capacidad de liderazgo de las máximas autoridades de la institución.
- Disponibilidad de infraestructura, recursos financieros y sistemas modernos de administración, que permitan lograr una operación ágil y oportuna del organismo regulador.
- Mecanismos externos de control, entre ellos información pública sobre la gestión reguladora y fiscalizadora.
- Sistemas adecuados de información que permitan conocer las preocupaciones de los agentes afectados por la regulación, y de participación ciudadana.
- Sistemas adecuados de coordinación con otras agencias estatales.

d) Opciones institucionales

En cuanto a la forma cómo el Estado se organiza para desempeñar su función reguladora -es decir, cómo se distribuyen las responsabilidades y tareas entre diversas instituciones- son esenciales dos aspectos:

- i) la naturaleza de los procesos reguladores, incluyendo su complejidad técnica y la magnitud de sus implicancias económicas y sociales;

ii) la realidad de cada país en cuanto a su historia, cultura, sistema económico, sistema jurídico y capacidad relativa de los actores sociales.

Tanto en la regulación de servicios de utilidad pública como en la protección ambiental y la regulación respecto de los recursos naturales renovables, existen diversas formas de organización de las instituciones del Estado que asumen dichas funciones, y puede afirmarse que tanto la estructura institucional del Estado como las características de cada órgano que lo componen responden, en alto grado, a elementos históricos. Los elementos relevantes de considerar son principalmente los siguientes:

- Tipo de autoridad responsable: autoridad política centralizada, descentralizada, autoridades con grados variables de autonomía respecto del poder político.
- Especialización sectorial, o agrupación en función del tipo de servicio que el organismo ofrece.
- Grado de segmentación de las funciones reguladoras, entre tareas normativas y de política, y aplicación de regulación.

e) Tipo de autoridad

En lo que respecta al área ambiental y a la administración de los recursos naturales, la experiencia internacional muestra una gran diversidad y puede afirmarse que tanto la estructura institucional del Estado como las características de cada órgano que lo componen responden, en alto grado, a elementos históricos. En las definiciones institucionales que se plasmaron en la legislación ambiental chilena en 1994, se optó por la idea de incorporar la variable ambiental como un elemento inherente a cada sector y que, por lo tanto, debía privilegiarse la incorporación del tema a la gestión sectorial, en un modelo que se ha defendido por su característica integradora de la consideración ambiental en todos los ámbitos de la actividad económica y humana.

Esto se plasmó en lo que se ha llamado el modelo *coordinador* donde la responsabilidad de la gestión ambiental de Gobierno es compartida por una Comisión esencialmente coordinadora, y por las autoridades sectoriales, responsables directas de la aplicación de las políticas.

En el modelo ministerial, se crea un Ministerio de Medio Ambiente, la autoridad ministerial asume la responsabilidad política principal, y se hace cargo de las funciones de elaboración y definición de políticas, y de normativa, y parcial o totalmente, también de la aplicación y fiscalización de políticas y normas.

En el modelo de Comisión Gubernamental típicamente se entrega a una comisión multiministerial la responsabilidad de la gestión del Gobierno en el área ambiental, de modo que la Comisión asegure la coordinación de políticas ambientales, las que se diseñan e implementan fundamentalmente bajo la responsabilidad ministerial sectorial.

El modelo de coordinación surge durante la última década, en un período en que en la mayoría de los países en desarrollo se comienza por primera vez a institucionalizar la protección del medio ambiente como un área relevante de las políticas públicas; en cierta medida tiene su origen en la búsqueda de modelos institucionales, que cumplieran con los siguientes objetivos: no requerir grandes reformas legales y de organización en las funciones sectoriales preexistentes; evitar la creación de nuevos ministerios, lo que se asocia a aumentos de tamaño del aparato público; asegurar que las definiciones de política ambiental tomaran adecuadamente en cuenta los factores económicos y técnicos propios de cada sector; facilitar que las políticas y normativa ambientales consideraran adecuadamente los "trade-offs" entre salud y calidad ambiental, y protección de los recursos, por una parte, y crecimiento y desarrollo por otra. Y relacionado con los factores anteriores, facilitar una internalización efectiva de la variable ambiental en las políticas públicas y en los procesos productivos, evitando a la vez altos grados de conflictividad.

El último objetivo es particularmente relevante de examinar. El modelo de *coordinación* surge como respuesta a la percibida falta de efectividad y alta conflictividad del modelo tradicional (*autoridad ministerial*). Se adjudica la falta de efectividad al hecho que la autoridad ambiental (Ministro de Medio Ambiente), si bien puede establecer políticas y exigencias aplicables a los diversos sectores productivos y en general a la actividad económica, no tiene bajo su mando la acción directa sectorial ni los instrumentos de acción indirecta aplicables en cada caso, que estarían localizados a nivel sectorial. Por otra parte, se adjudica al menos parte de la alta conflictividad al hecho que se produciría, al interior de los gobiernos, una tensión entre autoridad ambiental y autoridades sectoriales, en la medida que estas últimas privilegian el desarrollo sectorial por sobre la protección ambiental.

Es importante destacar que los argumentos esgrimidos en favor del modelo coordinador, se fundan en las limitaciones del modelo tradicional más que en ventajas demostradas del esquema coordinador. Y su validez depende de la presencia o ausencia de ciertas características específicas de la organización del resto del Estado.

Si el rol del Estado incluye una fuerte participación directa en la producción, en la prestación de servicios y en la inversión en protección

ambiental administrada sectorialmente, el peso político y económico de los ministerios sectoriales puede ser de tal magnitud que las definiciones normativas de un ministerio del medio ambiente sean continuamente neutralizadas por la influencia de las autoridades sectoriales, o bien, simplemente no implementadas. Si el Estado produce bienes y servicios, y gestiona y ejecuta directamente una alta proporción de la actividad económica, la definición sectorial de políticas ambientales será más efectiva, y tal vez, la única forma de tener éxito en la tarea.

Sin embargo, la situación es distinta en países como Chile, donde el Estado ha sufrido una gran transformación, proceso que es aún incompleto, y que probablemente continuará en la misma línea actual, que es la de focalizar crecientemente su acción sectorial en el fomento indirecto. En este caso, las autoridades sectoriales en general intervienen indirectamente en la actividad económica sectorial a través de instrumentos de fomento muy focalizados, y regulan algunos aspectos de la actividad. Las autoridades sectoriales en nuestro país han transitado hacia un rol de rector de políticas sectoriales, con el objetivo central de favorecer un desarrollo sectorial eficiente; ante las regulaciones globales ambientales, de salud, e incluso a veces, de promoción de la competencia, se convierten a menudo en *corregulados*, ya que sus intereses coinciden con la de los actores regulados privados.

En otras palabras, el modelo institucional diseñado en Chile, si bien con el objetivo correcto de integrar una consideración nueva, la ambiental, en la gestión económica, no consideró los cambios de rol y funciones que han ocurrido en el Estado, y en particular, en relación con los sectores tradicionales productivos y de servicios. Esto explica que, como se verá más adelante, y a seis años de la promulgación de la ley, poco se ha avanzado en gestión ambiental, la función ambiental de gobierno ha perdido legitimidad, y el proceso normativo ambiental se encuentra aún en pañales.

f) Especialización sectorial

Otro aspecto que se discute frecuentemente es el grado de especialización sectorial de la acción del Estado en sus roles de fomento y regulación. Este aspecto es de particular relevancia para las definiciones institucionales en los sectores de recursos naturales renovables. El modelo institucional tradicional se basa en una alta especialización, plasmada preferentemente en Ministerios sectoriales; esto es el resultado de que en la mayoría de los países se han definido autoridades políticas encargadas de sectores que han adquirido importancia económica, social y/o política en determinados momentos del proceso de desarrollo.

Durante el período histórico comprendido entre el fin de la I Guerra Mundial y el final de la década de los 70, y sin perjuicio de las variaciones entre países, existió una tendencia a la intervención directa del Estado en funciones productivas y en la prestación de servicios; y una acción generalizada de fomento de industrias y sectores específicos, a través de medidas proteccionistas y de una amplia gama de subsidios, incluida la prestación directa de apoyo técnico a los productores. Esta tendencia en cuanto a forma e intensidad de acción del Estado, requirió la creación y desarrollo de una gran cantidad de órganos del Estado especializados sectorialmente, que en general forman parte o dependen administrativamente de Ministerios sectoriales.

Una de las particularidades de este modelo de alta sectorialización es la amplitud y la definición relativamente difusa del rol ministerial y de sus órganos dependientes; usualmente el rol se define como velar, cautelar, fomentar, proteger, etc., el desarrollo de un sector específico, como rol político del ministerio del ramo, y las instituciones dependientes son en general diseñadas en torno a instrumentos específicos en que toma forma la acción ministerial.

Los énfasis en cuanto a la forma de intervención del Estado en estos sectores ha variado en las últimas décadas, desde el rol productivo al rol de fomento y de protección de la sustentabilidad. Como consecuencia, los organismos del Estado requieren, de una menor especialización relativa "in house" en los procesos de explotación y de utilización industrial, y de un mayor conocimiento de los mercados por una parte, y de las características biológicas de los recursos y de sus ecosistemas asociados, por otra.

De esta manera, se explica la tendencia en diversos países de agrupar bajo un mismo techo general, de tipo ministerial, la administración del uso sustentable de los recursos naturales renovables que para el país son prioritarios. Nótese que el rol de la autoridad a nivel ministerial en estos casos tiende a definirse como la promoción de la explotación eficiente, incluyendo las acciones de fomento que esto requiera, dentro de un criterio de sustentabilidad.

Los ministerios sectoriales, dado su origen en un modelo de alta intervención estatal, tienden a acumular funciones complementarias a las de fomento del desarrollo sectorial, tales como el apoyo a pequeños productores e incluso el manejo de políticas sociales dirigidas a sectores laborales relacionados con la industria en cuestión. Cabe destacar que la responsabilidad básica en este tipo de problema tiende, crecientemente y por razones de efectividad, a asignarse a autoridades no sectoriales,

tales como Ministerios del Area Política, Económica y del Trabajo, ya que en un modelo donde el Estado no es agente productor directo, sus instrumentos de acción ya no se encuentran en las autoridades sectoriales.

g) La segmentación de las funciones reguladoras

Como se ha planteado antes, se considera que las labores de definición de políticas y normativa deben ser responsabilidad de las autoridades representantes directas del poder político, ya que ellas representan las aspiraciones y mandatos de la ciudadanía. Sin embargo, por diversas razones, que incluyen el peligro de captura política, y el de discrecionalidad excesiva no controlada, se considera que los organismos que aplican la regulación, y que por ende trasladan las normas generales a decisiones que afectan directamente a agentes particulares, deben mantener un grado de independencia respecto del poder político, y de quienes establecen las reglas generales, enfatizando su rol técnico y la aplicación rigurosa de la legislación vigente.

De esta manera, se considera que los organismos que definen políticas y normas deben corresponder a los estamentos políticos (Ministerios, Subsecretarías); que los organismos que aplican la regulación y desarrollan la fiscalización, deben ser entes separados de los anteriores y poseer un grado alto de autonomía operativa.

Como ya se ha indicado anteriormente, la acción reguladora incluye funciones de diversa naturaleza; por una parte, se distinguen aquellas destinadas a definir los marcos generales en que se desenvuelve la actividad económica y los marcos específicos que norman a sectores o ámbitos particulares de actividad; éstas caen, como ya se ha dicho, dentro de la competencia de las autoridades políticas correspondientes, incluyendo el Parlamento, el Gobierno a través de sus Ministerios y eventualmente los Tribunales de Justicia cuando resuelven en última instancia conflictos originados en la interpretación o aplicación de normas.

Por otra parte, el ejercicio y administración directa de los instrumentos reguladores se entrega crecientemente a agencias especializadas que son funcionalmente independientes de las autoridades normativas. Sus funciones incluyen administrar instrumentos de fomento, administrar sistemas de autorizaciones y permisos relacionados a la actividad sectorial y, en general, aplicar las normas y fiscalizar su cumplimiento. En el ámbito internacional se presentan grados variables de independencia funcional y administrativa de los órganos normativos.

Los argumentos normalmente esgrimidos para la creación de entes independientes encargados de aplicar la regulación incluyen, entre otros:

- i) la creciente importancia y complejidad de la actividad reguladora y de fomento en economías de mercado, lo que requeriría de grados altos de especialización en disciplinas nuevas en el sector público;
- ii) la misma complejidad de los instrumentos regulatorios y de fomento, el potencial de conflicto entre particulares, entre desarrollo en el corto plazo y sustentabilidad, que caracteriza a la explotación de recursos de uso compartido y con tasas de recuperación regidas por procesos biológicos, requeriría o haría aconsejable un grado alto de independencia de los órganos encargados de su aplicación respecto de las autoridades normativas, para evitar riesgos de excesiva discrecionalidad que pueda utilizarse con fines ya sea políticos o económicos ajenos al objetivo de la normativa.

La voluntad de otorgar independencia a las agencias reguladoras se puede manifestar en diversos aspectos. Entre ellos se pueden mencionar el otorgamiento de facultades exclusivas en determinadas decisiones, el otorgamiento de independencia operativa, la disponibilidad de presupuesto propio, el establecimiento de mecanismos especiales de designación, permanencia y remoción de los reguladores, la creación de organismos colegiados (comisiones) para dirigir los organismos y la imposición de inhabilidades para el desempeño de ciertos cargos.

3. Rol de la sociedad civil

Si bien en una democracia el Estado representa en términos globales las preferencias sociales, como ya se ha dicho, las instituciones del Estado actúan por autoridad delegada. Las decisiones públicas sobre protección del ambiente y de los recursos naturales a nivel micro y local se toman idealmente de acuerdo a la interpretación de cómo el marco legal existente se aplica a las situaciones específicas, al conocimiento existente sobre los impactos económicos, sociales y ambientales de las diversas alternativas de acción, y a la visión, de quien toma las decisiones, de la importancia política de los intereses en juego, en función de la agenda gubernamental. Por lo tanto, en un sinnúmero de decisiones, la autoridad delegada debe conjugar una amplia gama de información. La información considerada depende del conocimiento y preparación de la autoridad, pero es afectada por la información aportada por los grupos que representan los intereses en juego en la decisión.

Uno de los elementos que limitan la acción de los organismos del Estado es el acceso efectivo a información, y por lo tanto al conocimiento necesario para la toma de decisiones. La información necesaria inclu-

ye aquella que es de carácter técnico, pero también de naturaleza subjetiva, como la valoración de diversos vectores ambientales en la función general de calidad de vida de determinados grupos. El acceso a esta información presenta grandes dificultades, y los funcionarios del Estado, si bien idealmente deben intervenir para garantizar el bien común, no necesariamente tienen la capacidad real de identificar en situaciones concretas, dónde recae ese bien común. Es por esto, entre otras razones, que la intervención del Estado no necesariamente garantiza un mejor resultado que el mercado, a pesar de su imperfección. Es por eso que la intervención del Estado debe ser cautelosa y, en lo posible, estar regida por procesos que garanticen la participación y la transparencia, de modo de evitar grandes errores por sesgos de información.

Así, los ciudadanos y sus organizaciones pueden aportar información específica relevante para la decisión; pueden aportar una visión nítida de las preferencias sociales a nivel local; y pueden equilibrar la percepción respecto a poder y relevancia política de los intereses en juego.

Lo anterior no debe interpretarse como una aceptación de que las decisiones públicas deban estar guiadas por influencias políticas. Al contrario, deben estar guiadas por la ley, y por su aplicación estricta a cada situación; sin embargo, la información que permite evaluar las situaciones y aplicar correctamente la ley debe ser lo más completa, equilibrada y precisa posible, de modo de evitar que el desconocimiento lleve a decisiones sesgadas. En el mundo complejo de la regulación ambiental, en que el centro del problema es evitar o minimizar los costos de las externalidades, el aporte de información de los diversos grupos afectados es imprescindible.

La participación de la sociedad civil organizada toma diversas formas: la de grupos de promoción de temas (medio ambiente, derechos civiles, derechos de grupos discriminados, gremios empresariales y laborales, etc); la de grupos de consumidores; la de grupos locales en torno a un problema puntual. Dado que la capacidad de organización de diversos grupos al interior de la sociedad no es uniforme, uno de los problemas de la relación entre participación ciudadana y Estado es el de representatividad.

Si bien la participación ciudadana amplía la información que recibe el regulador, y mejora su calidad, esta presenta los sesgos naturales de los grupos con mayor capacidad de organización y difusión, que no necesariamente representan fielmente los intereses mayoritarios, ni el bien común. En cierta forma, en una sociedad que cuente con amplia participación de grupos organizados de la sociedad civil, es la suma de las voces de esos grupos la que permite mantener una visión actualizada

de las posturas de la sociedad en su conjunto. Si la participación no es amplia, o no lo suficientemente representativa, se corre el riesgo de interpretar erróneamente el parecer de las mayorías.

Sin embargo, la ampliación de la capacidad de organización de la sociedad civil es un proceso lento que requiere de un ambiente democrático y de libertades para prosperar. En Chile ese proceso es reciente, y ha estado determinado por dos décadas de gobierno autoritario durante el cual las organizaciones sociales que existían fueron desmanteladas, y por los nueve años de retorno de la democracia en un mundo sustancialmente distinto al de la democracia previa. Esto sin duda ha limitado el surgimiento de nuevas formas de organización social, el que ha sido lento y en cierta forma restringido a grupos pequeños que se movilizan en torno a temas como el ambiental.

IV. LA EXPERIENCIA DE LA DÉCADA

1. La institucionalidad actual

La institucionalidad ambiental chilena ha experimentado un proceso de cambio en la última década que la ha modificado y completado, intentando lograr una institucionalidad más acorde con el concepto de integralidad y multisectorialidad del fenómeno ambiental. Hasta principios de la presente década, la institucionalidad ambiental estaba compuesta principalmente por una serie de organismos de carácter sectorial, dedicados a la regulación o acción directa en distintos sectores productivos usuarios directos o indirectos de los recursos naturales. Dichos organismos tenían entre sus atribuciones también la del control de algunos efectos ambientales de la actividad productiva. Este es el caso de cada uno de los Ministerios sectoriales, tales como Minería, Vivienda, Obras Públicas, Agricultura y de una serie de órganos descentralizados bajo su ámbito de influencia, que han tenido, y tienen actualmente, algunas facultades o responsabilidades de control de los efectos ambientales. En la mayor parte de los casos se trata de facultades limitadas o parciales.

Los evidentes vacíos legales e institucionales de este ordenamiento motivaron el acuerdo político de establecer un sistema legal e institucional moderno, que permitiera impulsar en forma efectiva una estrategia de desarrollo sustentable. Es así como desde 1990 se comenzó el diseño de la Ley de Bases de Medio Ambiente, la que fue promulgada en marzo de 1994. Paralelamente, se comenzó con el establecimiento de algunas instituciones tales como la Secretaría Técnica y Administrativa

de la Comisión Nacional del Medio Ambiente y su sucesora legal, la CONAMA, y la Comisión Especial de Descontaminación del Área Metropolitana y su sucesora, la COREMA Metropolitana. Posteriormente a la promulgación de la Ley de Medio Ambiente, el Gobierno ha estado abocado a la construcción institucional y el diseño y puesta en práctica de los instrumentos de gestión que dicha Ley establece.

La normativa ambiental actual está compuesta por una serie de cuerpos legales que rigen aspectos ambientales de diversas actividades, o los aspectos ambientales específicos de ciertos medios y/o recursos. Entre ellos destacan los siguientes:

- Ley 19.300 de 1994 (Ley de Bases Generales de Medio Ambiente).
- Ley General de Pesca y Acuicultura;
- Código Sanitario;
- Código de Aguas;
- Ley de Navegación;
- Ley de Protección Agrícola;
- Ley 3133 sobre Residuos Industriales Líquidos;
- Ley que crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios;
- Ley de Bosques;
- Ley de Fomento Forestal.

Por otra parte, Chile ha concurrido a la firma de una serie de Convenciones y Tratados Internacionales vinculados con el Medio Ambiente que, al haber sido ratificados por el Congreso Nacional, tienen rango de Ley de la República. Entre éstos se destacan la Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, la Convención sobre Diversidad Biológica, el Convenio de Viena y el Protocolo de Montreal sobre sustancias agotadoras de la capa de ozono, la Convención RAMSAR sobre protección de humedales, el Convenio CITES sobre comercialización de especies protegidas, el Convenio de Basilea sobre movimiento transfronterizo de sustancias tóxicas y peligrosas.

2. Conflictos y acuerdos ambientales

Entre los años 1990 y 1992 la mayor parte del esfuerzo del Estado se concentró en la elaboración de la Ley de Bases del Medio Ambiente, y en enfrentar el problema de la contaminación atmosférica de la región Metropolitana. A partir de 1992 se puso en marcha un sistema de Evaluación de Impacto Ambiental para los proyectos de inversión pública, el que se extendió como sistema voluntario a proyectos privados, a partir de 1994. En 1994 se promulgó la Ley de Bases del Medio Ambiente, se

creó la Comisión Nacional del Medio Ambiente, y se comenzó el trabajo de implementar los instrumentos creados por la ley, entre ellos el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, el Sistema de Normas Ambientales, y el Sistema de Planes de Descontaminación y Prevención. El SEIA continuó aplicándose en forma voluntaria hasta principios de 1997, fecha en que comenzó a regir el reglamento del SEIA.

Entre los temas más controversiales de la década se cuentan el desarrollo del Plan de Descontaminación del Aire de la Región Metropolitana, cuya elaboración y aprobación tomó desde 1994 hasta 1998; y los procesos de evaluación de impacto ambiental de una serie de proyectos que se presentaron a la consideración de CONAMA en el período en que el sistema era voluntario; entre estos destacan: el proyecto hidroeléctrico Ralco, el proyecto Gasoducto Gas Andes; el proyecto de explotación de bosque nativo magallánico Trillium; el proyecto de planta de celulosa de Valdivia en el Río Cruces; la central eléctrica de ciclo combinado Nueva Renca. Muchos otros proyectos provocaron conflicto y mostraron la dificultad de aplicar el sistema de evaluación ambiental, pero fueron menos difundidos en los medios de comunicación.

En cada uno de los casos anteriores se produjo un debate público largo respecto a los beneficios y costos sociales involucrados; en cada caso se enfrentaron, duramente a veces, las posiciones encontradas de grupos de ciudadanos afectados, grupos ambientalistas, políticos de diversas tendencias, los empresarios, y el Gobierno y sus instituciones. El análisis que se presenta a continuación trata de ilustrar las dificultades que encuentra el debate ambiental para encontrar soluciones consensuadas, presentando brevemente los puntos centrales en conflicto, la forma en que los diversos grupos intervinieron para hacer valer sus posiciones, y las opciones enfrentadas por la autoridad.

Previamente, sin embargo, se presenta una breve reflexión sobre la operación del llamado "sistema voluntario de evaluación de impacto ambiental" que es en sí una figura atípica en cuanto a norma y proceso.

3. El sistema voluntario de EIA

Desde fines de 1993, un número importante de proyectos de inversión, aún más importante en cuanto a montos de inversión (cerca de 15000 millones de dólares entre 1993 y 1996), optó por someterse voluntariamente al proceso de aprobación ambiental dirigido por la CONAMA. En estricto rigor legal esto no era requisito para su implementación y sin embargo cerca de 300 proyectos fueron procesados bajo esta modalidad,

por un monto invertido de cerca de 15000 millones de dólares. Si bien prácticamente la totalidad de ellos fueron finalmente aprobados (en tasas similares de aprobación y rechazo que en el actual sistema obligatorio), el proceso en la mayoría de los casos significó atrasos en la implementación de los proyectos, y en muchos, costos mayores debido a condiciones ambientales para la aprobación. En cuanto al Gobierno y sus instituciones, éstos se vieron enfrentados a situaciones en que con medios muy limitados en cuanto a capacidad operativa e información técnica, y con bases precarias en lo jurídico, debían tomar decisiones polémicas de alto costo y riesgo político. Cabe entonces preguntarse por las razones que llevaron a Gobierno y empresas a estimular el sistema voluntario, a pesar de sus riesgos.

Las razones esgrimidas por actores y testigos¹ de este proceso son las siguientes:

- Para la empresa, y tratándose de proyectos de gran tamaño y alto impacto ambiental, la implementación de ellos sin un permiso ambiental formal por las autoridades, significaba un riesgo alto de conflicto con las organizaciones ambientalistas, y con diversas reparticiones de Gobierno con competencia ambiental sectorial, o que debían otorgar permisos y autorizaciones en cada caso. De esta forma, el someter el proyecto en forma voluntaria a un sistema centralizado de aprobación ambiental presentaba el beneficio de reducir el número de "ventanillas", y de reducir el riesgo de conflicto con la comunidad, a través de la certificación gubernamental, y en algunos casos, la mediación gubernamental.
- Para el Gobierno, el problema de dispersión de autoridad en lo ambiental era ya uno de creciente importancia. El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental consagrado en la ley constituía principalmente una fórmula de coordinación, que podía ser implementada aún sin estar vigentes los reglamentos correspondientes, y que podía reducir el riesgo de posiciones contradictorias entre organismos públicos diversos, frente a proyectos de gran envergadura y visibilidad; considerando que el período 1993-1997 se visualizaba como de fuerte inversión externa en proyectos de infraestructura y extractiva y productiva, se buscaba un sistema que evitara las trabas a un proceso dinámico de inversión.
- La sociedad civil representada por las organizaciones ambientalistas consideraron, con una actitud de cautela, que la puesta en marcha

¹ Sobre la base de entrevistas a actores relevantes del proceso.

del sistema abría al menos la ventaja de consagrar el derecho a participación ciudadana en los procesos de análisis ambiental, y por lo tanto su implementación temprana era ventajosa.

a) El caso Ralco

La evaluación de impacto ambiental de la central hidroeléctrica Ralco se presentó a la CONAMA en forma voluntaria por sus proponentes, firmándose un compromiso de entrar al sistema en septiembre de 1995. El proyecto se extendía por dos regiones, y por lo tanto, presentado en el nivel nacional de la Comisión del Medio Ambiente.

El Estudio de Impacto Ambiental entregado a la consideración de la Dirección Ejecutiva de CONAMA en abril de 1996. Del proceso de discusión y análisis sobresalen los siguientes aspectos.

i) Participación ciudadana

Esta estuvo constituida esencialmente por grupos ambientalistas (principalmente el Grupo de Acción del Bío-Bío, y en menor medida Renace, CODEFF, Defensores del Bosque, y otros), y por las comunidades afectadas, específicamente las comunidades Pehuenche del Alto Bío-Bío.

El GABB tenía una historia larga de oposición al desarrollo hidroeléctrico en el Bío-Bío. Entre 1990 y 1993, durante el proceso de preinversión de la represa Pangué, primer proyecto de la serie de centrales hidroeléctricas identificadas por ENDESA en esa cuenca, el GABB denunció el proyecto en círculos internacionales, hizo lobby dirigido a los posibles financistas del proyecto, y movilizó a sectores ambientalistas nacionales. El proyecto fue decidido antes de la aprobación de la Ley de Bases de Medio Ambiente, y se aprobaron los permisos sectoriales gubernamentales, dado que se consideró que cumplía con los requisitos vigentes en ese entonces. La comunidad ambientalista consideró que el proyecto violaba los derechos de las comunidades Pehuenche, e intervenía en forma irreparable el río, perdiéndose patrimonio ambiental y turístico.

Al plantearse la ejecución de la segunda represa de la serie, ya con la ley de medio ambiente promulgada, pero no vigente aún en lo referido al sistema de evaluación de impacto ambiental, la comunidad ambientalista se movilizó con la esperanza de detener el proyecto a través de conseguir que la CONAMA lo rechazara en el marco del proceso de evaluación de impacto ambiental voluntario. Es así como participaron activamente en el proceso de análisis del proyecto, aportando argumentos referidos al daño ambiental y social irreparable que a su juicio ocasionaría el proyecto.

La CONAMA adoptó la posición de que entre los actores del proceso, las comunidades Pehuenche eran los centrales. Se trataba en este caso de dos comunidades principales, Quepuca Ralco y Ralco Lepoy, que reunían alrededor de 100 familias entre ambas. Durante el proceso de evaluación se realizaron numerosos encuentros de especialistas de CONAMA con las comunidades, se contrató a un equipo especializado para evaluar los impactos del proyecto sobre la población, y se mantuvo una política institucional de puertas abiertas hacia los afectados. Cabe destacar que en ésta materia la CONAMA tiene un mandato legal general, y uno específico para el caso indígena: el mandato general es el de deber evaluar los efectos esperados sobre las comunidades afectadas, determinar si esos efectos tienen posible compensación o reparación, y establecer las medidas de compensación y reparación; en lo específico, debía establecerse qué parte de la comunidad estaba de acuerdo con permutar sus tierras, según lo dispuesto en la ley de pueblos indígenas, ya que según la ley, se trata de tierras no expropiables, y sobre las cuales no pueden establecerse servidumbres o gravámenes, requiriéndose entonces el acuerdo de todos los afectados para hacer viable el proyecto; bastaba el desacuerdo de un miembro de la comunidad para rechazar el proyecto.

Desde el principio, el gran obstáculo fue la dificultad de comunicación efectiva con las comunidades. La CONAMA encontró buena disposición al diálogo, pero profunda desconfianza por parte de una comunidad que ya estaba dividida en torno al proyecto. Desde la primera visita a la zona, antes de recibirse el estudio de impacto ambiental del proyecto, se constató la información distorsionada que manejaba la comunidad. La mayoría expresaba creer que el proyecto ya había sido aprobado por el Gobierno, y que sólo les quedaba la opción de dejar sus hogares. La aclaración por parte de CONAMA de que ésta no era una decisión tomada era recibida con una mezcla de esperanza e incredulidad. Y las posiciones expresadas, desde el principio, mostraron dos visiones encontradas que serían representadas continuamente en lo sucesivo: la tradicional, de un absoluto apego a las tierras y la negativa a considerar cambios que representarían un cambio en la forma de vida, y que era expresada mayoritariamente por los miembros de mayor edad, y por los hombres; y el deseo de salir de la ruralidad y el aislamiento geográfico, expresado por las mujeres más jóvenes, con hijos pequeños, que defendían la posibilidad de una vida diferente para sus hijos.

Durante todo el proceso de evaluación de impacto ambiental la CONAMA pudo constatar el conflicto interno al que las comunidades estaban sometidas. La CONAMA se propuso, y lo definió como una línea de política, garantizar que la decisión fuera tomada lo más libre e

informadamente por las comunidades afectadas, y que, de aprobar éstas las permutas, las eventuales compensaciones representarían efectivamente un mejoramiento en su calidad de vida y sus posibilidades de sobrevivencia económica y cultural. Cuando los afectados empezaron a creer en la veracidad del discurso de los funcionarios de CONAMA, la posición de aceptación hacia el proyecto ganando adeptos, y surgieron las voces respecto a la precariedad de su vida en el alto Bío-Bío.

Los elementos centrales en todo el proceso, y que determinaron las dificultades para la participación efectiva, y el alto grado de conflicto, fueron los siguientes: la desconfianza hacia las autoridades, los políticos de la zona, y los representantes de la empresa; una actitud ambigua hacia el cambio, fluctuante entre una profunda inseguridad y una leve esperanza de progreso; y la ausencia de interlocutores definidos que representarían en forma clara las posiciones de la comunidad. Estos factores generaron sucesivos cambios de parecer al interior de las comunidades, acentuaron las divisiones internas en el proceso, y dificultaron el diálogo con la CONAMA, que en definitiva debía decidir sobre el proyecto.

ii) Las opciones de la autoridad

La ley establece esencialmente que la autoridad debe analizar el estudio presentado, determinar si se presentan correctamente los impactos del proyecto, y si para los efectos identificados se proponen medidas adecuadas de mitigación y compensación. Esto ha llevado a que algunos sectores interpreten que en estricto rigor legal prácticamente no se pueda rechazar proyectos, sino sólo el planteamiento que se hace respecto a ellos; es decir, un proyecto podría presentarse, con modificaciones en el estudio, todas las veces que sea necesario hasta ser aprobado; no existirían así proyectos ambientalmente no viables. Otros sectores han ido más lejos, afirmando que el análisis de la autoridad debe establecer condiciones para que el proyecto sea aprobado², y si éstas se cumplen, debe aprobarse; que la autoridad no puede rechazar proyectos, ya que el sistema fue diseñado para mejorar ambientalmente la inversión, y no para detener el proceso de desarrollo.

Si bien las posiciones anteriores son atendibles, debe establecerse claramente que ciertas intervenciones sobre el ambiente o los recursos naturales, por su irreversibilidad, su alto riesgo, y la dificultad de establecer medidas adecuadas, son ambientalmente no viables y ameritan su

² Como lo afirmó el Sr. Presidente de la República, don Eduardo Frei Ruiz Tagle en su discurso en la Intendencia Metropolitana en Octubre de 1996, a pocos días de que la CONAMA había rechazado el primer estudio de Ralco.

rechazo absoluto, dado un cierto estado del arte en cuanto a conocimiento y tecnología. La no aceptación de este principio implica desvirtuar el sistema de evaluación; y deslegitimar ante el sentido común ciudadano la institucionalidad ambiental.

En el caso Ralco debía examinarse si había impactos sobre la flora y la fauna que implicaran un daño irreversible para especies amenazadas; si había un patrimonio en cuanto a valor paisajístico o biodiversidad que fuera único, de particular valor, en peligro; y si estos efectos tenían mitigación o compensación posible.

En cuanto a la población afectada, se requería establecer el impacto probable, las medidas de mitigación y compensación que serían adecuadas, y debido a tratarse de tierras no expropiables, la posición de cada uno de los afectados y de la comunidad, de acuerdo a lo establecido en la ley de pueblos indígenas.

El primer estudio presentado por la empresa era claramente insuficiente para tomar decisiones. La posición de la Dirección Ejecutiva de CONAMA que técnicamente correspondía rechazar el estudio, y por lo tanto el proyecto, sin perjuicio de que posteriormente la empresa decidiera presentar el proyecto nuevamente, con un nuevo estudio. La Secretaría General de la Presidencia consideró que como opción podía considerarse la solicitud de un Addendum al estudio, sin llegar al rechazo. Las diferencias entre ambas opciones eran estrictamente políticas, y dado que se estaba en el período voluntario del SEIA, era legalmente posible considerar ambas.

El proyecto era considerado "emblemático", no sólo por el mundo ambientalista, sino también por el mundo empresarial. La opinión de éste mundo se hizo fuertemente presente ante La Moneda, debido a lo cual el tema llegó hasta el Comité Político de ese entonces, el que recomendó que se solicitara un Addendum en lugar de rechazar el proyecto.

Si hubiéramos estado ya en el régimen normal, con el reglamento de EIA aprobado, esta solución no habría sido posible. Al rechazo por parte de la Dirección Ejecutiva de CONAMA habría seguido una apelación de la empresa ante el Consejo de Ministros, y posiblemente el resultado hubiera sido el mismo, la solicitud de Addendum. En este caso, el Consejo hubiera tenido la responsabilidad política de la decisión.

Cuando el Addendum fue presentado en marzo de 1997, era posible considerarlo otro estudio, ya que las diferencias de calidad y cobertura de los temas eran sustantivas. Esta vez los temas en discusión fue-

ron un conjunto acotado de aspectos ambientales, y el plan de compensaciones ofrecido a las comunidades pehuenche. Luego de un largo período de discusión con la empresa, donde se prestó atención especial al plan de compensaciones para las comunidades, se consideró que, con un número limitado de condiciones, el proyecto podía aprobarse; por su parte, las familias afectadas, en un 90 % habían firmado acuerdos sobre permuta de tierras y compensaciones con la empresa.

La resolución que aprobó el proyecto fue apelada ante el Consejo de Ministros, ya que la empresa consideró que las condiciones sobre caudales mínimos y manejo del embalse eran excesivas; el Consejo modificó las condiciones, y el proyecto fue aprobado en definitiva.

La percepción de la opinión pública sobre el proceso es que las consideraciones técnicas fueron continuamente sobrepasadas por las consideraciones políticas, donde siempre primó la posición de favorecer la inversión, es decir, la posición de la empresa. La realidad es que durante el período la Dirección de CONAMA supo siempre que estaba sola en el empeño de una evaluación lo más rigurosa posible; y que era más probable ser mal evaluada por la autoridad política por exceso de rigurosidad que por falta de ella.

La posición de la Dirección Ejecutiva de CONAMA fue siempre que éste era un proyecto complejo, que sin embargo bien diseñado podía ser social y ambientalmente sustentable. Esto requería exigencias fuertes en diversos aspectos, y en particular en el plan de compensaciones para las comunidades Pehuenche; había conciencia de que la probabilidad de que CONADI aprobara las permutas de tierras era baja; y que sólo las aprobaría si éstas eran de incuestionable beneficio para las familias afectadas. El proceso posterior en CONADI prueba que nuestra percepción era correcta.

4. Limitaciones generales de la institucionalidad

La institucionalidad ambiental actual es de reciente creación. fue formalmente creada en 1994, con todos sus órganos y atribuciones, aunque previamente existían la Secretaría Técnica y Administrativa de CONAMA, que había estado encargada de la elaboración de la Ley de Bases del Medio Ambiente, y la Comisión Especial de Descontaminación de la Región Metropolitana, que ya ejercía algunas de las funciones actuales de la Comisión Regional del Medio Ambiente. De este modo, el actual modelo institucional tiene sólo cuatro años, y debe tenerse presente que algunas de sus limitaciones son propias de la etapa de puesta en marcha y otras se deben al diseño y estructura elegidos.

La institucionalidad ambiental creada por la Ley de Medio Ambiente representa un modelo de acción con características muy definidas y que deben ser examinadas para entender sus alcances, su factibilidad de perfeccionamiento y su eventual modificación.

El modelo institucional elegido es uno en que esencialmente no existe una autoridad ambiental, sino una figura coordinadora cuya labor es lograr que en cada institución del Gobierno y el Estado se introduzca la variable ambiental en las políticas, normas y acciones que son de su competencia. Esto significa que cada Ministerio sectorial cuyas políticas afectan el ambiente deberá considerar ese impacto y diseñar sus políticas y acciones para manejarlo. De esta forma, no existiría una autoridad máxima ambiental con el poder de exigir niveles de protección ambiental al conjunto de sectores, sino que, a través de un sistema colegiado en que todos los sectores participan con igual voto, se definen las exigencias ambientales y se adoptan los compromisos sectoriales.

La figura coordinadora tiene una instancia directiva, que es el Consejo de Ministros de CONAMA, y una figura ejecutivo-técnica, que es la Dirección Ejecutiva de CONAMA.

En este modelo, el rol regulador del Estado es ejercido en forma compartida por las instituciones sectoriales y el órgano coordinador; la coordinación se manifiesta a nivel de la definición general de criterios y objetivos ambientales, que luego deben ser plasmados en directrices y normas sectoriales.

A nivel de implementación, los órganos sectoriales deben encargarse tanto de la ejecución de las políticas como de parte de la fiscalización del cumplimiento de la normativa ambiental por los agentes privados regulados por ellos.

La mayoría de los órganos sectoriales que participan en CONAMA tienen un rol de fomento de actividades económicas específicas y de regulación técnica y/o económica de las actividades del sector, en ninguno de ellos existe una clara separación institucional entre la responsabilidad normativa, y la de aplicación de las políticas y normas, y esta última función no está entregada a órganos con independencia de acción, sino que se ejerce con dependencia jerárquica de las autoridades político-normativas.

Esto no es un error, sino una característica propia del modelo institucional coordinador, éste supone que la normativa ambiental sectorial será en gran medida definida por cada sector, constituyendo en

cierta forma un sistema de autoregulación, y que la aplicación de esa regulación será gradual, en función de las capacidades de respuesta sectorial. Por lo tanto, se favorece un esquema donde la autoridad normativa y la de aplicación no están institucionalmente diferenciadas.

Esta característica del modelo está presente tanto en la aplicación de políticas y normas ambientales sectoriales, como en la elaboración y aplicación de instrumentos como los planes de descontaminación, en las políticas de fiscalización ambiental sectorial, y en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, donde son las autoridades político-normativas las que deciden caso a caso el mérito ambiental de los proyectos.

Los argumentos esgrimidos para la adopción del modelo coordinador son varios: la *transversalidad* del tema ambiental, que justificaría optar por un modelo en que la dimensión ambiental del desarrollo deba ser asumida por todos los agentes económicos y sociales, lo que se representaría en el Poder Ejecutivo a través de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, cuyo órgano directivo máximo es el Consejo de Ministros; la conveniencia práctica de mantener las instituciones y atribuciones preexistentes, entendiéndose que al agregar una función coordinadora se conseguiría *integrar* las visiones sectoriales y se lograría coherencia en las políticas públicas ambientales; y la *descentralización regional*, que se plasma concretamente en la creación de las Comisiones Regionales de Medio Ambiente.

Estos argumentos deben ser considerados cuidadosamente. Respecto a la transversalidad del tema, lo relevante es que el modelo institucional debe cautelar que las decisiones normativas sean tomadas considerando las particularidades de todos los sectores afectados, tanto por los impactos sobre el ambiente como por las políticas para su manejo y control. Esto no es privativo del modelo coordinador y también puede respetarse en un esquema en que existe una autoridad ambiental única.

En cuanto a la conveniencia práctica de mantener las atribuciones sectoriales vigentes, esto sería válido si efectivamente los ministerios sectoriales contaran no sólo con atribuciones generales de supervisión sectorial, como es en la mayoría de los casos, sino con atribuciones y capacidades concretas y específicas para la regulación ambiental, lo que en general no es efectivo. Las atribuciones son difusas; y las capacidades técnicas son limitadas o inexistentes en la mayoría de los ministerios sectoriales. Más aún, su potenciamiento significaría duplicaciones en cuanto a recursos humanos y materiales para el manejo y regulación ambiental.

Finalmente, la descentralización regional de las atribuciones ambientales puede respetarse, tanto en un modelo institucional coordinador como en uno con autoridad específicamente ambiental.

Una ventaja potencial esgrimida como argumento por los defensores del modelo coordinador radica en su efectividad. Para introducir correctamente la variable ambiental en una política sectorial se requiere:

- a) que la prioridad ambiental esté correctamente representada en el diseño de la política o norma, y
- b) que la variable ambiental se introduzca en un proceso de diseño de la regulación que requiere un alto conocimiento técnico del sector o el proceso regulado. Puede argumentarse que las instituciones especializadas sectoriales, por su conocimiento técnico, están en capacidad de ser más efectivas para cumplir con esta segunda condición.

Sin embargo, para que el argumento de efectividad sea válido, se requiere el cumplimiento de la condición de priorizar correctamente el problema ambiental, condición que, por su visión parcial, los órganos sectoriales no están en capacidad de cumplir. Por otra parte, en general las decisiones por consenso de comisiones no aseguran una correcta priorización³. Finalmente, se requiere también conocimiento acabado de los aspectos *técnico-ambientales, propios del sector*, lo que no es una condición que se cumpla en la mayoría de nuestros órganos de competencia sectorial.

Los riesgos asociados al modelo coordinador son sustantivos. Entre ellos se cuentan los siguientes:

- Debilitamiento de una visión ambiental integradora.
- Conflicto de roles de las autoridades sectoriales.
- Pérdida de niveles adecuados de independencia y neutralidad regulatoria.
- Desequilibrios y por lo tanto ineficiencia global en la exigencia ambiental relativa aplicada a sectores diversos.
- Discrecionalidad excesiva en la aplicación y exigencia de las normas ambientales. Ausencia de reglas claras de aplicación igualitaria a todos los sectores y agentes.
- Riesgo de politización en la aplicación de la regulación.

³ En las decisiones tomadas por órganos colectivos tienden a predominar las prioridades particulares de los órganos que participan en función del peso político del sector o de sus autoridades.

Sin perjuicio de las consideraciones anteriores, interesa analizar cómo opera la institucionalidad actual en la práctica, en los distintos procesos de regulación ambiental. Los principales procesos reguladores del Estado se clasifican para este análisis en dos grandes grupos: *el normativo y el de aplicación de instrumentos de control ambiental*; este último incluye las autorizaciones y permisos ambientales, la fiscalización y sistemas de sanción.

Como se sostuvo antes, es deseable que los procesos regulatorios cumplan con los requisitos de mantener la legitimidad y racionalidad del sistema, que sean efectivos, y transparentes. La forma en que se organiza la regulación ambiental ha mostrado que estas condiciones no se cumplen, lo que genera riesgo de graves ineficiencias en la gestión ambiental del país, lo cual se discute a continuación⁴.

5. Proceso normativo

De acuerdo a la ley, la CONAMA constituye el cuerpo rector de política ambiental del país, y reúne funciones tanto normativas como de aplicación de la regulación. En el campo normativo, de acuerdo a los lineamientos del Consejo de Ministros, la Dirección Ejecutiva de CONAMA propone políticas, leyes, planes, normas, y programas de acción, involucrando en su elaboración a otros órganos del Estado con capacidad técnica o facultades administrativas. También otros órganos del Estado (Ministerios, órganos dependientes, órganos descentralizados) pueden someter a la aprobación del Consejo iniciativas ambientales sectoriales. Quien tiene la facultad de aprobar o rechazar es el Consejo.

La práctica ha mostrado que este esquema puede funcionar bien, con algunas salvedades. Su fortaleza descansa en la combinación de un cuerpo técnico, y una autoridad política, el Consejo Directivo que reúne la legitimidad política de normar o proponer leyes dirigidas a definir los límites de lo aceptable en cuanto a modificación del ambiente, y la multisectorialidad que le permite la consideración amplia de *trade offs*, y costos y beneficios ambientales para la toma de decisiones.

Sin embargo, no todas las decisiones de política o normativa ambiental deben ser definidas por el Consejo de CONAMA. Hay una serie de áreas de regulación ambiental del Estado en que las facultades normativas han estado tradicionalmente entregadas a ministerios sectoria-

⁴ Este análisis se basa en un estudio desarrollado para la Comisión Interministerial de Modernización del Estado.

les, para los cuales no hay una definición explícita en cuanto al rol de la CONAMA. Entre éstos pueden mencionarse las políticas y normas de manejo de residuos sólidos, industriales y domiciliarios, las políticas de protección de especies en categorías de conservación, las políticas referentes a áreas silvestres protegidas, las políticas de manejo y conservación de cuencas hídricas y otros temas en que la ley 19.300 entrega una responsabilidad general a CONAMA, pero sin definir los procesos a través de los cuales esta responsabilidad debe concretarse.

Esto genera la dispersión en cuanto a decisiones normativas altamente relacionadas entre sí que requieren una mirada integradora, porque produce un cierto vacío institucional, ya que el mandato de muchas de las instituciones sectoriales es difuso, y mezcla tareas de fomento productivo u otras, con atribuciones ambientales, donde éstas frecuentemente se consideran prioridad menor.

Por otra parte, es destacable que el proceso normativo es marcadamente centralizado. Aunque los criterios generales de política o las normas básicas deben ser comunes en todo el país, en los casos en que estos criterios deben ser aplicados en función de parámetros locales específicos o de aquellas normas que no sean de aplicación general sino de especificidad geográfica (como por ejemplo, algunas normas de emisión) las autoridades regionales deberían participar activamente en la toma de decisiones. En la práctica las Comisiones Regionales, que son una autoridad esencialmente política, se concentran en la aplicación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

En lo que se refiere a la efectividad en el ejercicio de sus facultades normativas, la amplitud y composición del Consejo es cuestionable. Está conformado por trece Ministros, y desde sus comienzos ha sido evidente que sólo una parte de ellos están realmente involucrados en el trabajo de la Comisión. Estos han sido por lo general aquellos cuyas Carteras regulan o se relacionan con actividades de alto impacto ambiental (Economía, Minería, Agricultura, Obras Públicas, Vivienda, y Transportes), y aquellos cuyas Carteras tienen atribuciones de protección de salud o de los recursos (Salud, Bienes Nacionales). Los representantes de Educación, Planificación, Defensa, y Relaciones Exteriores han tenido, por razones de toda lógica, una participación que se considera marginal, debido a que sólo una proporción mínima de las decisiones del Consejo se relacionan con materias de su competencia y/o interés. Las consecuencias de un Consejo tan amplio y poco involucrado son evidentes. Este muestra una gran dificultad para reunirse y lograr quórum. Muchas veces los temas en tabla, siendo de relevancia ambiental, no logran ser percibidos por parte de los Ministros como relevantes dentro del con-

texto de sus propios objetivos de gestión, y su decisión es dilatada por adjudicárseles baja prioridad política.

La característica más fundamental deseable para el órgano normativo máximo es la adecuada consideración de los beneficios y costos económicos, sociales y políticos asociados a la protección del medio ambiente y los recursos naturales. Esto requiere considerar los efectos de las políticas sobre múltiples sectores y actividades, pero no necesariamente exige que esos sectores estén representados con derecho a voto (y veto) en todas las decisiones de política ambiental.

No obstante, en el actual diseño todas las autoridades sectoriales deben concurrir con su acuerdo a disposiciones que afectan sólo algunos sectores, lo que impone en muchos casos una responsabilidad política a autoridades que no disponen de las herramientas técnicas de apoyo para discernir adecuadamente sobre problemas que no están dentro de sus prioridades. Por otra parte, si bien las definiciones de política ambiental deben considerar los costos y beneficios de todos los sectores afectados, ello no implica que cada autoridad sectorial deba concurrir con su aprobación en la última decisión sobre las normas a establecer.

El sistema de incentivos para los recursos humanos, tanto en los Ministerios como en la Dirección Ejecutiva de CONAMA, adolece de las limitaciones propias y conocidas de la administración pública. Siendo el área ambiental relativamente nueva, existen pocos profesionales entrenados en el manejo de los temas y disciplinas adecuadas y, aún menos, con una visión integral del fenómeno ambiental. Por lo mismo, parte del desafío institucional de CONAMA ha estado en la capacitación, formal y en el trabajo, de cuadros profesionales adecuados. La dificultad para retener a los profesionales mejor entrenados ha sido una constante y se presenta como un cuello de botella relevante a futuro. Debe considerarse además que en Chile existe un déficit objetivo y un atraso en cuanto a normativa ambiental, la que es vital para la implementación, sin pérdidas de dinamismo, de un proceso de desarrollo sustentable. Por lo tanto, la falta de incentivos adecuados para atraer y retener profesionales de primer nivel representa una limitación seria para una eficaz y eficiente gestión ambiental.

Uno de los aspectos positivos del proceso normativo ambiental es que está reglamentado, y se establecen explícitamente sus plazos y sistemas de participación. Es un avance respecto del sistema tradicional de formulación de normas, y bien podría servir como modelo para el establecimiento de políticas ambientales en un sentido más amplio. Sin embargo, en parte debido a la limitación en los recursos asignados (para

personal, y estudios) y en parte debido a un estilo de gestión que privilegiaba la realización de estudios básicos de alcance nacional para cada norma, el proceso normativo es lento en relación a las necesidades actuales del país.

Por otra parte, las responsabilidades del Consejo son excesivamente amplias, incluyendo tareas de muy diversa índole, algunas de aplicación de normas de contenido técnico complejo, dificultándose su concentración, como Consejo Directivo, en la definición de políticas y normas.

Otro de los aspectos positivos de la institucionalidad ambiental es que está diseñado para favorecer la transparencia y la participación. La ley explicita las condiciones de participación ciudadana, y el carácter público de la información del proceso normativo. La responsabilidad del proceso, al estar abierto al escrutinio público, recae correctamente sobre las autoridades políticas.

Las autoridades Ministeriales representadas en el Consejo de Ministros de CONAMA, como representantes directos de la máxima autoridad del Ejecutivo, elegida para representar los intereses de la comunidad en la formulación de políticas públicas, tienen la legitimidad adecuada para la toma de decisiones en este proceso.

De la misma manera, las decisiones de tipo normativo que se toman fuera del marco de CONAMA adolecen de la falta de un procedimiento abierto al escrutinio público y de la falta de participación formal y explícita de los potenciales afectados.

6. Aplicación de instrumentos de prevención y control ambiental

Dentro del proceso de aplicación de la normativa se incluyen todas aquellas acciones en que organismos del Estado evalúan, otorgan y condicionan permisos de inversión u operación; controlan o certifican el cumplimiento de las normas; y toman decisiones para aprobar o sancionar determinadas acciones por parte de los agentes productivos, empresas, instituciones o individuos.

Dentro de los permisos con carácter ambiental se destaca el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, el cual es administrado por CONAMA, el que se tratará en forma específica.

En cuanto a la fiscalización, son varios los organismos que participan: la CONAMA, delegando en organismos sectoriales, según sus ca-

pacidades, cuando se trata de fiscalizar el cumplimiento de condiciones establecidas en el proceso de EIA; el SESMA, (y el PROCEFF), tratándose de parámetros de calidad del aire; la DIRECTEMAR, la DGA, el SESMA y la SISS tratándose de normas y parámetros de calidad de las aguas, y de emisión a cursos de agua superficiales y subterráneas; las Direcciones Regionales de Salud, con el apoyo de la División de Medio Ambiente del Ministerio de Salud, tratándose de factores ambientales con incidencia en la salud, ya sea a través del aire, el agua o el suelo; el Ministerio de Agricultura, a través del SAG, y de CONAF, tratándose de impactos ambientales que inciden sobre la explotación agrícola y ganadera, y de los impactos ambientales y la sustentabilidad de la silvicultura, respectivamente.

7. Sistema de evaluación de impacto ambiental (EIA)

De acuerdo a la Ley de Bases del Medio Ambiente, y respetando el concepto de "ventanilla única", los principales permisos de carácter ambiental deben ser incluidos en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental⁵. Sin embargo, legalmente y por efecto de legislación previa a la Ley 19.300, aquellos proyectos que no requieren entrar al SEIA, pueden requerir permisos ambientales sectoriales que deben tramitarse en forma específica con los órganos correspondientes.

En la elaboración del Reglamento del Evaluación de Impacto Ambiental, la definición de cuáles permisos sectoriales eran "permisos ambientales" no fue fácil. Una gran cantidad de permisos tienen componentes ambientales, es decir, dentro de los aspectos que la autoridad sectorial debe examinar hay alguno ambiental o relacionado con el uso de recursos naturales renovables; sin embargo, al mismo tiempo existen otras consideraciones no ambientales, que en muchos casos son las fundamentales del permiso. Por ese motivo, los organismos sectoriales se opusieron a su inclusión como permiso ambiental y, por ende, integrado en el concepto de ventanilla única, que implica su tramitación a través del sistema de EIA; integrarlos, en la mayoría de los casos, significaba reducir los plazos de otorgamiento a los del SEIA, que no sólo son restringidos,

⁵ La resolución de CONAMA en el sistema de evaluación de impacto ambiental es por sí misma el principal, y único, permiso ambiental. Sin embargo, debido a la existencia previa de permisos sectoriales que tenían componentes ambientales (es decir, requerían ciertas evaluaciones de efectos ambientales para ser otorgados), estos permisos fueron incluidos en el sistema como "permisos con componente ambiental" y se estableció que el análisis de ese componente ambiental debía realizarse dentro de la Evaluación de Impacto coordinada por CONAMA. La resolución del EIA es pues, un permiso ambiental que requiere la evaluación de todos los impactos ambientales relevantes para otros permisos sectoriales.

sino también están sujetos a la figura del silencio administrativo, es decir, si cumplido el plazo la autoridad no se pronuncia, el permiso se da por aprobado.

Como resultado de la negociación intersectorial que significó el SEIA, permisos con claro contenido ambiental, y de importancia estratégica para el manejo de los recursos naturales quedaron fuera del sistema, como es el caso del *plan de manejo* que es aprobado por CONAF para el manejo de bosques, y otros.

Mas allá de los permisos que quedaron fuera del sistema, el EIA presenta varias limitaciones que se derivan de la organización institucional en que se inserta, o que se ven agravadas por ésta:

- la responsabilidad de autoridades político administrativas en el otorgamiento de permisos que requieren del respaldo técnico y jurídico de un marco normativo de alta complejidad, y la capacidad de efectuar análisis técnicos de alta especialización.
- la falta de correspondencia entre el ordenamiento funcional y el ordenamiento jerárquico de los diversos órganos que componen la CONAMA y las COREMAS, los cuales participan en la implementación del proceso de EIA.

El sistema de evaluación de impacto ambiental es administrado por CONAMA, pero las decisiones recaen principalmente en la COREMAS. La Dirección Ejecutiva sólo tiene la facultad de coordinar la evaluación de proyectos intraregionales, que son muy pocos. La evaluación de proyectos regionales es responsabilidad de las Comisiones Regionales de Medio Ambiente, y la única vinculación formal de la Dirección Ejecutiva con el proceso es la participación del Director Regional de CONAMA, que sirve de presidente o coordinador del comité técnico encargado de la evaluación, pero que representa sólo un voto en la decisión final.

Las Comisiones Regionales de Medio Ambiente están compuestas por las autoridades administrativo-políticas del poder ejecutivo a nivel regional. Son presididas por el Intendente correspondiente e integradas por los Gobernadores provinciales y los Seremis de los Ministerios representados en el Consejo de CONAMA. Para su decisión, la COREMA tiene a la vista el informe elaborado por el Director Regional de CONAMA, que incorpora las opiniones relevantes de los servicios públicos con competencia ambiental. Tratándose de materias en que existe norma, la COREMA está obligada a decidir en función de las normas vigentes. Tratándose de materias no normadas, debe decidir en función

del impacto evaluado, pudiendo imponer condiciones que minimicen estos últimos, pero dentro de ciertos rangos de discrecionalidad.

En la práctica, en situaciones como las anteriores las COREMAS han mostrado una serie de limitaciones en lo que respecta a tomar decisiones sobre evaluaciones de impacto ambiental.

- En muchos casos sus miembros no tienen conocimiento especializado en los temas, que en su mayoría son de alta complejidad técnica y legal. La Dirección Ejecutiva de CONAMA, que es el órgano que reúne, de acuerdo al modelo institucional, la capacidad técnica sobre el tema (ya sea a través de asesorías externas ad-hoc o por la vía de coordinar el análisis de los servicios públicos con competencia ambiental), sólo ofrece asesoría, ya que no tiene autoridad legal o administrativa para imponer sus criterios técnicos, y no tiene el peso político como para influir decisivamente sobre las COREMAS. Si a esto se suma la complejidad del tema y el hecho comprobado que muchas veces la información y el conocimiento científico son limitados y controvertidos, las posibilidades de resoluciones inconvenientes son significativas.
- Los miembros de las COREMAS son antes que nada miembros de un Gobierno Regional, que necesariamente prioriza las metas de desarrollo en sus diferentes aspectos sectoriales. En algunos casos han mostrado ser susceptibles a la presión de grupos de alta influencia local, y a las presiones políticas de relevancia regional, y tienden a tener una percepción débil de las prioridades nacionales de regulación ambiental.
- Se han presentado problemas en la interpretación que dan algunas autoridades regionales a su rol dentro de la Comisión Regional de Medio Ambiente; éste es el caso por ejemplo, de un Intendente que ha considerado que como Presidente de la Comisión y representante máximo del Ejecutivo a nivel regional la decisión es suya, y ha dado órdenes o instrucciones a Gobernadores y Seremis respecto a la decisión que debe adoptar la COREMA. Frecuentemente, estas instrucciones han sido contrarias a lo sostenido por los asesores jurídicos y técnicos de la Dirección Ejecutiva de CONAMA. Si bien en la mayor parte de los casos se ha tratado de aspectos no normados de la evaluación de impacto, donde ha existido un margen legal de discrecionalidad⁶, en ocasiones éste no ha sido el caso, incurriéndose en riesgos de ilegalidad.

⁶ Pero donde la evaluación técnica de los impactos debería primar como elemento de decisión.

- Uno de los problemas que se ha hecho evidente en la aplicación del sistema de EIA es la baja autoridad y atribuciones reales de los estamentos técnicos que forman parte de CONAMA y COREMA. Dentro del proceso, el análisis técnico de las evaluaciones de impacto ambiental, que se realiza bajo la coordinación del Director de CONAMA, constituye la asesoría directa a las COREMAS. Estas dependen parcialmente de los servicios públicos a nivel regional, en particular respecto del análisis del componente ambiental de los permisos sectoriales. Dichos servicios públicos en su mayoría tienen una muy limitada experiencia en evaluación de impacto ambiental, y a menudo se encuentran obligados a dar opinión sobre temas que no han estado tradicionalmente entre sus especialidades, con información limitada, y bajo presión de tiempo. En situaciones de conflicto frente al análisis ambiental de un permiso sectorial, tanto el Director Regional de CONAMA como sus especialistas, no tienen la autoridad para imponer su visión y, por lo tanto, priman visiones sectoriales y no ambientales.
- Por otra parte, se advierte una manifiesta debilidad técnica de los equipos que, de acuerdo a la ley, deberían aportar el grueso de la información y de la capacidad analítica requerida en la evaluación de los estudios y declaraciones de impacto ambiental, que son los servicios públicos con competencia ambiental. Dependiendo del caso participan los funcionarios regionales, pero también en ocasiones los pertenecientes a la planta central. En general, ambos comparten las limitaciones en cuanto a sistemas de incentivos de la administración pública, con las dificultades conocidas para retener personal de nivel alto una vez que se ha capacitado y contratar personal con experiencia. Por otra parte, el hecho que las decisiones en definitiva no son tomadas por los órganos técnicos resiente la motivación, más allá de los aspectos pecuniarios.
- Lo anterior va acompañado por las bajas remuneraciones de los Directores Regionales de CONAMA, que deberían tener un gran peso en la calidad técnica del proceso de evaluación. Estas atentan contra la posibilidad de reclutar a profesionales de alto nivel, y mantenerlos. Algo similar ocurre con los funcionarios de los servicios públicos que participan en el proceso a nivel regional. Si bien desde el nivel central se puede apoyar técnicamente a los equipos regionales, incrementando el apoyo externo especializado, la responsabilidad de coordinación y dirección que debe existir en cada región no es reemplazable.

Entre las características positivas del proceso de EIA está el hecho de que sus plazos y etapas están regulados. Esto disminuye la incerti-

dumbre en relación a otros procesos de la administración pública. Sin embargo, en estas circunstancias las carencias en cuanto a equipos técnicos e infraestructura resienten la calidad del producto, lo que repercute en análisis y decisiones con altos riesgos de error, tanto por exceso de exigencias injustificadas como por inadecuada consideración de impactos de relevancia.

Otro de los aspectos positivos es el proceso de participación ciudadana. Este es adecuado en lo formal, y en cuanto a contenido es susceptible de mejorar a medida que se adquiere experiencia institucional en este tipo de procesos. Las críticas esgrimidas por algunos grupos respecto a que la participación es sólo cosmética y que las opiniones ciudadanas no generan cambios sustantivos en las decisiones finales, no son válidas, ya que de hecho, la presentación de opiniones fundadas con relevancia ambiental en numerosas ocasiones ha permitido modificar ya sea la concepción, la ubicación, o el condicionamiento de los proyectos. Por otra parte, los grupos interesados en un proyecto específico, no necesariamente tienen la representación global de los intereses ciudadanos y muchas veces no conocen ni respetan la normativa existente.

Finalmente, otro de los problemas institucionales de relevancia se relaciona con los mecanismos de apelación que establece la ley. Las instancias de apelación a las resoluciones de EIA presentan la limitación de la falta de simetría en el tratamiento entre grupos, ya que si el proponente de un proyecto está en desacuerdo con la decisión de la COREMA, debe apelar al Consejo Directivo de CONAMA y, en cambio, no existe una definición de la instancia de apelación para los grupos ciudadanos que se hayan hecho parte en el proceso. Se ha considerado hasta ahora que en estos casos vale el recurso de reclamación administrativa ante la autoridad superior jerárquica, y se ha asumido que la Dirección Ejecutiva de CONAMA es esa autoridad en el caso de las COREMAS. De ser así, las reclamaciones de dos partes en un mismo proceso tienen tribunales distintos para representar su posición.

Además, la apelación ante el Consejo Directivo por parte del proponente de un proyecto, sea éste regional o interregional, significa poner en manos de un grupo de trece Ministros de Estado una decisión que generalmente es compleja técnica y jurídicamente, y que pertenece a un ámbito de especialización distinto al de cada cartera. Por lo tanto, existe una dificultad básica inicial para el Consejo, que radica en la familiarización con el tema específico, por parte de algunos Ministros o de sus asesores. Por otra parte, las empresas hacen un intenso "lobby" ante cada Ministro, lo que pone a éstos en situaciones de riesgo público, al aparecer "presionados" por empresas privadas específicas.

La carga de trabajo que las apelaciones imponen al Consejo puede llegar a ser sustantiva. Si tan sólo un diez por ciento de los estudios de impacto ambiental son sujetos de apelación, y éstas son los más grandes y conflictivos, puede esperarse entre cinco y diez decisiones de alta controversia por año. Para un cuerpo de alta responsabilidad pública y política, este se considera un nivel inadecuado de exposición, sobretodo cuando en la mayoría de los casos se trata de decisiones que deben ser tomadas en virtud de la normativa vigente y/o de un análisis técnico detallado y complejo, y no debería estarse dictando normas ni determinando políticas a través de los casos puntuales. Asimismo, el servir como órgano de apelación del sistema de EIA redundaría en la falta de concentración del Consejo en su tarea prioritaria, como es la de fijación de políticas y normativa.

8. Sistema de fiscalización ambiental

Como ya se ha indicado, la fiscalización ambiental está distribuida entre diversos organismos públicos, que en general fiscalizan o controlan aspectos ambientales sectoriales de su competencia. El único cuerpo de fiscalización multisectorial es el definido por el Código Sanitario, que se ejecuta a través de varios órganos del sector salud, algunos de los cuales son organismos descentralizados del Estado, y otros organismos autónomos.

La organización institucional de la fiscalización ambiental no responde a un diseño lógico orientado a cubrir con el mínimo de recursos la vasta tarea de control ambiental. Ella responde a circunstancias mas bien históricas, en que a través del tiempo, y en la medida en que se detectaban necesidades de controlar nuevos factores de contaminación o formas de transformación de los recursos naturales, se fueron entregando responsabilidades adicionales a instituciones con algún grado de especialización sectorial o técnica. Es así como el control y monitoreo de la calidad del aire está en manos del Servicio de Salud del Ambiente, en el área Metropolitana, pero no existe un órgano similar a nivel regional, donde son los Directores Regionales de Salud quienes tienen la responsabilidad de fiscalización. El control de la calidad de las aguas superficiales es responsabilidad de la Directemar, tratándose del borde costero o de ríos y lagos navegables; y de la Dirección General de Aguas, tratándose de otras aguas superficiales y de aguas subterráneas. La fiscalización del manejo de residuos sólidos industriales y domésticos es responsabilidad del SESMA y de los Directores Regionales de Salud.

Más aún, la fiscalización tiene un fuerte énfasis sectorial, orientada a controlar aquellos aspectos ambientales que redundan directamente en la actividad productiva o sectorial correspondiente, pero no hay un

organismo que tenga una visión integral de la calidad ambiental y le haga un seguimiento adecuado.

Lo anterior se refleja no sólo en la calidad de la fiscalización ambiental, sino también genera numerosos conflictos de visión y competencia entre órganos fiscalizadores, ya que además de que cada uno privilegia variables distintas, también cuentan con herramientas de análisis no compatibles entre sí, lo que dificulta el diálogo técnico. Así es como en situaciones críticas, tales como la contaminación del río Loa en el año 1997, la contaminación puntual de cauces, y la contaminación por acopio de plomo en medio de áreas urbanas, ha quedado en evidencia la falta de eficacia de la fiscalización, y ante el público se ha generado una pérdida de credibilidad generalizada del sistema fiscalizador ambiental.

Otro problema en ésta área es la falta de independencia de las autoridades fiscalizadoras. La mayor parte de las facultades fiscalizadoras se radica en organismos descentralizados del Estado, cuyos directivos máximos son funcionarios de confianza del Presidente de la República; en la práctica cada uno de estos organismos se inscribe dentro de la órbita de influencia de algún ministerio, y el proceso de nombramiento responde a la asignación de cargos entre los partidos y sus corrientes y a las preferencias de los Ministros correspondientes. Por lo tanto, no existen requisitos especiales que garanticen la idoneidad y experiencia de tales autoridades.

Por otra parte los órganos fiscalizadores con competencia ambiental, en general no tienen el estatus salarial que se ha entregado a los fiscalizadores del área financiera. La mayoría de estos órganos tiene una alta proporción de funcionarios no profesionales y, por razones de salario, tiene dificultades para retener a los profesionales de mayor nivel.

En la mayor parte de los casos la fiscalización ambiental es sólo un componente, generalmente menor, de las responsabilidades institucionales correspondientes. Este es el caso de las Direcciones Regionales de Salud, que tienen a su cargo la administración y prestación de los servicios de salud pública y gran parte de la responsabilidad en el control sanitario; el caso de la Dirección General de Aguas, que tiene a su cargo la administración de los derechos de aprovechamiento hídrico. Esto implica una mayor dificultad para dedicar recursos a la fiscalización ambiental, que no es percibida como el área de trabajo de mayor prioridad.

Por la misma razón, los cuerpos técnicos de los órganos responsables tienen una limitada o nula especialización en fiscalización ambiental, ya que concentran sus recursos en otras áreas de actividad.

También enfrentan el problema de rigideces para contratar, despedir, y premiar eficiencia, comunes a toda la administración pública. Ello tiende a generar una cultura burocrática y poco focalizada en generar resultados.

Finalmente, existe una manifiesta falta de infraestructura y medios, que atenta también contra la motivación de los recursos humanos. Sectorialmente, los recursos asignados a la tarea fiscalizadora son muy limitados. La precariedad, alta rotación y baja especialización profesional han contribuido a que se mantenga sin modificación un estilo de gestión que descansa en la fiscalización directa de parámetros parciales, en lugar de favorecer auditorías integrales externalizables. Parte del problema es que las labores fiscalizadoras se encuentran fragmentadas y dispersas entre distintos organismos, y no existe un mecanismo formal a través del cual se prioricen los recursos disponibles o se financien auditorías integrales para optimizar el proceso de fiscalización con una visión de conjunto. Las prácticas de fiscalización difieren fuertemente, con la consiguiente variabilidad en exigencias de una región a otra, o de un sector a otro.

La baja eficacia, y eficiencia en la fiscalización se agrava por la existencia de duplicidades y vacíos institucionales, y por la ausencia de una estrategia coordinada y optimizada de fiscalización. Además, la normativa sectorial deja amplios márgenes de discrecionalidad en el ejercicio de la labor fiscalizadora, lo que se ve acentuado por los diversos aspectos ambientales que no están normados en forma objetiva.

En algunos procesos de fiscalización, la autoridad sólo puede cursar partes y el monto de las multas quedan sometidas a los jueces de letras correspondientes, lo que disminuye la autoridad y efectividad fiscalizadora.

Como consecuencia, la fiscalización es percibida por los fiscalizados como errática (a algunos se fiscaliza estrechamente, a otros nunca), discrecional y con riesgos de corrupción. Para las organizaciones ambientalistas y ciudadanos en general, la fiscalización parece poco confiable e insuficiente.

A pesar de la falta relativamente generalizada de recursos, tal vez porque en situaciones críticas y de alta relevancia pública, las múltiples agencias a menudo se disputan la autoridad técnica, aun cuando todas adolecen de falta de capacidad efectiva para asumir satisfactoriamente sus responsabilidades. Esto genera múltiples voces ante la opinión pública, con la consiguiente pérdida de credibilidad respecto de la capacidad fiscalizadora del Estado.

Múltiples agencias con competencias superpuestas también generan problemas para las empresas reguladas. Estas a menudo enfrentan posiciones disímiles en diferentes agencias del Estado respecto a temas similares o fuertemente vinculados entre sí, lo que también resta credibilidad al sistema, y genera costos innecesarios.

No existe una exigencia de transparencia en ésta área. En algunos países se exige a los órganos fiscalizadores mantener sistemas formales de información pública sobre los procesos de fiscalización ambiental. Estos sistemas incluyen la publicidad de los registros, la edición de memorias periódicas de información detallada sobre el proceso de fiscalización y sus resultados, y la celebración de audiencias públicas para rendir cuentas de la gestión fiscalizadora.

Ninguna de estas prácticas se ha introducido ni formal ni informalmente en nuestro sistema de fiscalización, aunque la SISS ha comenzado a introducir algunas prácticas como parte de su proceso de modernización.

Por último, en general, y con excepción de la presentación de recursos ante los tribunales, no existen sistemas institucionalizados de apelación de las decisiones del fiscalizador. Esto implica un riesgo de judicialización del proceso fiscalizador, que se acrecentará en la medida en que las multas y sanciones sean efectivas.

V. ALGUNAS LECCIONES

1. Perfeccionamiento institucional

En el área de Medio Ambiente la próxima década deberá necesariamente ser una de gran intensidad en la definición de políticas y marcos normativos. En cierta forma, puede hacerse un paralelo entre la situación del área de energía en los años ochenta y el área de Medio Ambiente a fines de los noventa y la primera década del próximo siglo; se requiere un esfuerzo sustantivo y de gran complejidad técnica, en la definición de estrategias, estándares e instrumentos de acción; las definiciones de política en el área ambiental tienen efectos que alcanzan a todo el aparato productivo y a la calidad de vida de toda la ciudadanía.

Para definir políticas y estándares cuya rentabilidad social implícita se equilibre con la de otros ámbitos de la acción pública, es necesario evaluar niveles de riesgo, y beneficios y costos para una gran cantidad de variables de difícil medición; ello exigirá esfuerzos en el desarro-

llo de metodologías, y en investigación y elaboración de información sobre una amplia gama de temas.

La capacidad actual del país en cuanto a desarrollo metodológico y disponibilidad de información adecuada para las decisiones es precaria. Si bien existen algunos grupos o centros de estudio, éstos realizan esfuerzos aislados, que se ven afectados por una errática disponibilidad de financiamiento. Consecuentemente, será de particular importancia diseñar un sistema de priorización de estudios básicos para el desarrollo de normas, acompañado de un esquema de financiamiento preferentemente competitivo.

Debido a todo lo anterior, la dirección del proceso normativo debe estar asignada a un alto nivel político, el que a su vez requerirá de una instancia asesora y ejecutiva de alta capacidad técnica.

Por otra parte, y dado que el tema ambiental tendrá creciente relevancia, y no estará exento de conflicto, el particularmente relevante que la aplicación de las políticas al nivel micro, es decir, en el caso a caso que involucra en particular a cada agente regulado, logre un alto grado de confianza pública, basada en la confianza técnica, la independencia en las decisiones y la simetría en el tratamiento a todos los regulados.

2. Opciones institucionales

Corrientemente se plantean como opciones institucionales el modelo coordinador, y el de autoridad ambiental única. En un programa de perfeccionamiento institucional lo importante es distinguir las características positivas de diversos modelos, y compatibilizarlas en una forma adecuada a la realidad que enfrentamos, a nuestras potencialidades y limitaciones. En el modelo coordinador no existe una autoridad rectora propiamente tal, y la regulación ambiental es responsabilidad de diversas autoridades sectoriales, cada una en su área de competencia. En el modelo de autoridad única se define una autoridad rectora, responsable única de las políticas de Gobierno, a quien le corresponde exigir el cumplimiento de las normas y políticas no sólo a los agentes privados regulados, sino también a los entes estatales que por su actividad alteran el ambiente, así como las autoridades sectoriales a quienes se encargan tareas de protección ambiental específicas.

La figura de una Comisión se ha identificado con el primer modelo; la figura Ministerial se ha identificado con el segundo. Deben hacerse algunos alcances respecto a lo que la figura Ministerial representa, ya que a menudo se malentiende su eventual rol.

En nuestro ordenamiento institucional general, un Ministro es una persona de la confianza del Presidente de la República, en la que éste delega parte de sus funciones y responsabilidades. El ministro tiene la responsabilidad que se le encargue o asigne. Es perfectamente posible encargar a un Ministro la función de liderar el proceso normativo ambiental; esta función es compatible con diversas formas de administración del proceso normativo en apoyo de la responsabilidad ministerial: comisiones de todo tipo, oficinas asesoras ad-hoc, oficinas ejecutivas, etc. Lo esencial es que la responsabilidad y misión estén claras; y que otras funciones de la autoridad (el Ministro) no presenten conflictos de interés con la responsabilidad ambiental.

En el caso de una Comisión Coordinadora, se dan una serie de limitaciones que afectan la credibilidad pública de las instituciones ambientales, su efectividad y su eficiencia. En cuanto a credibilidad, la ciudadanía demanda claridad en las líneas de Gobierno y una Comisión tiende muy frecuentemente a generar vocerías múltiples; la ciudadanía demanda autoridad y liderazgo, y la vocería múltiple dificulta lo anterior. En cuanto a efectividad, las comisiones sufren de limitaciones para llegar a acuerdos en forma expedita, máxime cuando sus integrantes no conocen en profundidad temas que no son de su competencia directa; al mismo tiempo, los recursos humanos que un proceso de decisión en comisiones extensas requiere, son un elemento adicional de ineficiencia. Las percepciones sobre las instituciones son rápidamente trasladadas por el público a juicios sobre las políticas establecidas por las mismas, con el consiguiente menoscabo para la función pública.

Por su parte se identifican dos grandes limitaciones en el modelo de autoridad ministerial: la posibilidad de que se perciba como un organismo "ambientalista" desprovisto de la capacidad de proponer y evaluar políticas realistas en términos económicos y/o políticos; y la pérdida de credibilidad pública que puede también asociarse a lo anterior.

Sin embargo, estos potenciales riesgos pueden ser contrarrestados con una correcta definición de la misión ministerial, que explícitamente exponga los objetivos y criterios que el Estado postula a largo plazo, y la complementación de la autoridad máxima ambiental con un consejo que deba analizar sus propuestas desde diversos ángulos antes de ser sancionadas por el Ejecutivo.

3. Recomendaciones generales

El perfeccionamiento institucional del área ambiental debe basarse en los siguientes objetivos y lineamientos generales.

- Establecer muy nítidamente los objetivos, atribuciones y responsabilidades de cada órgano que participa del proceso regulador.
- Distinguir los organismos dedicados a funciones de definición de políticas y normativa, de aquellos que deben aplicar, a través de diversos instrumentos regulatorios, la normativa vigente. Entre estos últimos se deben separar, en lo posible, las funciones de fomento de actividades productivas, respecto de las funciones de fiscalización de normativa ambiental o del cumplimiento de parámetros de sustentabilidad en el manejo de los recursos.
- En cada caso se debe asegurar la coherencia entre las atribuciones y las responsabilidades de los organismos, de modo de mejorar sus niveles de eficacia, y también facilitar una correcta asignación de responsabilidades institucionales en el ejercicio de sus funciones. Para ello se busca eliminar la superposición de facultades, y evitar la asignación de responsabilidades a autoridades colectivas, con excepción de algunas decisiones de tipo normativo que tengan un componente muy marcado de objetivos múltiples.
- Asegurar la máxima idoneidad de las autoridades reguladoras distinguiendo dos niveles de autoridad: ministros (y subsecretarios), que asumen las funciones de definición de políticas y normativas, dependiendo del tema y del sector; y Directores o Superintendentes, que encabezan los órganos del Estado encargados de aplicar la normativa vigente a través de los instrumentos designados en cada caso.
- Para los cargos de Superintendente deben definirse calificaciones técnicas específicas, tanto respecto a formación como experiencia. Asimismo, se busca asegurar una sana cuota de independencia de criterio a través de inhabilidades y las condiciones de designación y plazos de nombramiento.
- Fortalecer los procesos de participación ciudadana, y establecer sistemas de información pública acerca de los procesos seguidos por los organismos fiscalizadores. En general, aumentar la transparencia en los procesos de decisión pública.
- Mejorar los sistemas de apelación, y establecer un Tribunal Nacional Ambiental o otra figura especializada que se ocupe de los temas ambientales y de los recursos naturales, que permita la revisión expedita de las decisiones administrativas en ésta materia, y tenga preeminencia en la resolución de conflictos entre particulares.

- Complementario a lo anterior, introducir la figura de Comisiones Periciales ad-hoc en aquellos procesos como EIA y fiscalización que requieren pronunciarse sobre materias técnicas complejas.

4. Recomendaciones específicas

Sin perjuicio de la necesaria gradualidad que generalmente debe respetarse en los procesos de reforma institucional, hay algunas modificaciones que se consideran esenciales para lograr un mínimo de eficacia y eficiencia en la labor reguladora ambiental. Estas son las que se describen brevemente a continuación.

- a) Separación Institucional entre los organismos dedicados a la formulación de políticas, y proposición, tramitación y aprobación de normativa, y los organismos dedicados a la aplicación de la regulación.
- i) Redefinición del rol y la integración del Consejo de CONAMA, dedicándolo sólo a tareas normativas y de política: quedarían, por una parte, eliminadas sus responsabilidades como ente de apelación del sistema de EIA y, por otra, se reduciría su tamaño, quedando integrado sólo por los siguientes Ministros:
 - Secretaría General de la Presidencia
 - Ministro del Interior
 - Ministro de Salud.
 - Ministro de Economía
 - Ministro de Hacienda
 - Ministro de Recursos Naturales Renovables⁷.

Una materia que debe definirse es la Presidencia de éste Consejo; por las razones que se han discutido sobre la intensidad y especificidad del proceso normativo que el país requerirá al menos por la próxima década, se considera que este Consejo debe estar presidido por un Ministro nombrado específicamente para ello por el Presidente de la República, y que debe constituirse en la autoridad política y normativa, junto con el Consejo.

- ii) Redefinición similar de las Comisiones Regionales del Medio Ambiente, que con una constitución similar que el Consejo de Ministros, representados por el Intendente y los SEREMIS correspondientes tendrían a su cargo la expresión regional de la labor normativa.

⁷ Existe una propuesta de reforma a la organización del Estado para la administración de los recursos naturales. De implementarse una reforma en esta línea, la autoridad responsable debería estar en el Consejo de Conama.

iii) Redefinición del rol de la Dirección Ejecutiva de CONAMA, para constituirse en la Secretaría Ejecutiva del Consejo. El nivel del Director o Secretario Ejecutivo debería ser el de Subsecretario, y su labor es la de apoyo técnico en la elaboración de normas y diseño de políticas. Esta secretaría contaría con los recursos humanos e infraestructura de CONAMA, exceptuando los dedicados a EIA.

El Director Regional de CONAMA sería el representante técnico regional de ésta Secretaría Ejecutiva, y su trabajo consistiría en la asesoría y apoyo técnico de la COREMA.

iv) Creación de un órgano independiente en lo operativo, dedicado a la Fiscalización Ambiental, y a la administración del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Este organismo (Superintendencia de Medio Ambiente) aplicaría la regulación; esto incluye establecer sistemas de fiscalización integrales, desde la visión de los recursos incluyendo aire, aguas, suelo; y desde la visión de los procesos productivos: sistemas de manejo (almacenamiento, transporte y disposición) de sustancias con riesgo para la salud y el ambiente, y residuos líquidos, gaseosos, y sólidos.

La creación de este organismo implica reunir en una institución los recursos humanos y materiales que hoy se dedican en forma dispersa a la fiscalización ambiental, principalmente en el SESMA, la Dirección General de Aguas, la SISS, las Direcciones Regionales de Salud, y otras. Al mismo tiempo, implica definir sistemas y metodologías de fiscalización que tengan alcance nacional, y que preferentemente se apoyen en sistemas externalizables, y auditorías integrales, de modo de minimizar el costo fijo del sector público, y maximizar cobertura y eficacia.

La estructura geográfica de este organismo debe determinarse en función de maximizar su cobertura y eficacia desde el punto de vista técnico, ya que no dependería de las instancias políticas tradicionales ni a nivel regional, ni nacional.

El nombramiento del Superintendente debe garantizar al máximo su independencia operativa. La opción preferente es que sea nombrado por el Presidente de la República por un plazo fijo, y que sea removible sólo por razones específicas definidas en la ley. Debe ser además un cargo sujeto a condiciones de preparación y trayectoria definidas, y con algún sistema de selección abierto al escrutinio público.

VI. CONCLUSIONES PRINCIPALES

La próxima década promete ser una en que el debate ambiental se agudice, y afecte la forma en que se produce el desarrollo económico que el país requiere. En base a la experiencia acumulada en cuanto a la capacidad del Estado de regular la actividad económica, es difícil que esta regulación logre ser efectiva, eficiente y socialmente aceptada si no logra involucrar crecientemente la participación de la sociedad civil en los procesos regulatorios; esta participación agrega información relevante sobre las preferencias públicas y sobre los beneficios y riesgos sociales involucrados en las decisiones regulatorias. A la vez, esta participación permite ejercer una forma de control sobre los organismos reguladores que incentiva su buena gestión.

Por otra parte, la actual institucionalidad ambiental tiene serias limitaciones para enfrentar las exigencias crecientes de un país que quiere crecer aumentando la calidad de vida en ese proceso. La falta de definición de las responsabilidades ambientales, la confusión respecto al rol del Estado y sus órganos, la bajísima capacidad de fiscalización llevan a la creciente falta de credibilidad de la gestión pública ambiental; el déficit normativo, y la baja capacidad operativa para enfrentar con éxito un proceso acelerado para lograr un marco normativo completo, llevan a la permanencia de vacíos normativos y de autoridad que sólo redundan en la mentención de un alto ritmo de degradación ambiental; la alta conflictividad, sin un Estado capaz de resolver conflictos ordenadamente representa una amenaza para nuestras perspectivas de inversión y desarrollo.

El factor clave, anterior a la participación útil de la sociedad civil, es una autoridad regulatoria ambiental creíble y ordenadora. Las propuestas que se delinean al respecto son mínimas, y sin apartarse del modelo integrador de la gestión ambiental, ni renegar de la transversalidad del tema, persigue mejorar la capacidad de acometer tanto los procesos normativos como los más esenciales en la aplicación de la regulación.

Ninguno de los cambios propuestos representa un aumento de gasto per se. Sin embargo, el proceso de fiscalización ambiental es casi inexistente en la práctica, concentrado en el área metropolitana, y en los problemas de calidad del aire; por lo cual, independientemente del ordenamiento institucional requiere de una inyección de recursos sustantivo; los lineamientos que aquí se entregan persiguen que este gasto adicional requerido sea el mínimo, y de mayor productividad, al permitir políticas integradas de fiscalización.

POLÍTICA COMERCIAL Y LA RELACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN CHILE DURANTE LOS AÑOS NOVENTA¹

Verónica Silva

I. INTRODUCCIÓN

Chile inició hace ya más de 25 años su proceso de apertura comercial inscrito en una reforma de carácter estructural global de su economía (y su sociedad). La evolución de dicha reforma, que no ha sido lineal en su aplicación, ha dado origen a cambios institucionales aparentemente irreversibles, en particular respecto al rol del Estado, y con ello a transformaciones tanto entre los agentes económicos públicos y privados como en sus vínculos recíprocos.

Al mismo tiempo, desde hace una década se vienen profundizando importantes cambios en el entorno económico e institucional del comercio, marcados por el proceso de globalización, la implementación de la Ronda Uruguay y la conformación de bloques de integración, con efectos que van más allá del ámbito netamente comercial. Estas tendencias producen en general una proliferación de nuevos espacios y temas de negociación para quienes asumen responsabilidades en la política comercial, como son los relativos al comercio de servicios; a las inversiones extranjeras; a políticas de competencia, industriales y de competitividad; a dimensiones ambientales y varias otras. Se amplía la cobertura del sistema institucional del comercio, desde la protección de fronteras hacia la negociación de políticas públicas, dificultando crecientemente las distinciones entre política comercial y otras políticas económicas (Tussie, 1996).

En ese marco, los gobiernos de Chile en la década del noventa optan por una apertura negociada – a través de acuerdos bi y plurilaterales – como complemento a la apertura unilateral, implementada des-

¹ Las ideas iniciales de este documento están planteadas dentro de un trabajo de mayor alcance sobre la agenda negociadora chilena (Silva, 1998). Ese trabajo fue elaborado en el marco de un Proyecto CEPAL/UNCTAD que se proponía identificar los temas que componen la agenda de comercio de varios países y la forma como ella es percibida y construida por los distintos agentes económicos participantes, en la perspectiva de las restricciones y oportunidades que ofrece el sistema multilateral a los objetivos de desarrollo del país (Ventura-Días, 1998). La autora agradece los comentarios y sugerencias recibidas al borrador y presentación en marzo de 1999, de Vivianne Ventura Díaz, Jan Heirman, Oscar Muñoz, José Ignacio Porras y de los becarios y participantes del taller del proyecto. Con todo, las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad de su autora y no comprometen a otras personas o instituciones.

de mediados de los setenta, y a su participación en el ámbito multilateral. Este nuevo enfoque, incorporado en el esfuerzo de reinserción política internacional propuesto por el nuevo gobierno democrático en 1990, avanza hacia una priorización de los países de América Latina y el Caribe.

Con estas orientaciones, y confirmando la importancia asignada al sector privado en las decisiones económicas, estos gobiernos intentan hacer explícitamente partícipes a dicho agente en la gestión y tareas derivadas del objetivo de profundizar la inserción internacional. Se trata de una tarea no menor en un momento en que deben restablecerse y renovarse las confianzas entre los diversos protagonistas de cada sector. Parece importante anotar aquí la importancia que puede asumir el vínculo público-privado, en tanto dinamiza los flujos de información e incrementa los compromisos de los diversos agentes con las políticas y proyectos acordados, sin ser ajenos al riesgo de búsqueda de rentas. El eficaz funcionamiento de estos vínculos constituye una expresión importante de una institucionalidad funcional al desarrollo²; en otras palabras, las normas de confianza y las redes interpersonales en que se basan dichos vínculos pasan a ser un activo económico (Evans, 1996). Información y compromisos, por su parte, adquieren gran relevancia a la hora de enfrentar decisiones en el dinámico ámbito de las relaciones comerciales y de las responsabilidades que asumen los gobiernos con sus contrapartes y socios comerciales.

La velocidad y complejidad impresas a las negociaciones comerciales desde 1990, que han conducido a cambios en el marco institucional³, han demandado constantes ajustes a los agentes participantes. A diferencia de otros ámbitos de la economía, donde las reformas condujeron a nuevas distribuciones de responsabilidades entre los sectores público y privado (privatización, regulación), en el tema de la inserción internacional se construye una forma de relación para atender un "nuevo espacio de decisiones". Este espacio, en primera instancia, es asumido por el gobierno, quien lidera la formulación de iniciativas y promueve mecanismos de articulación con el sector privado. Tales arreglos, aún en curso, constituyen un verdadero proceso de "innovación social"⁴, al que se agregan nuevos y crecientes desafíos para la sustentabilidad del proceso de apertura chileno. Sin embargo, estos desafíos provienen no

² Este es un tema de reiterada referencia cuando se analizan las experiencias exitosas del Asia (a pesar de la crisis) (World Bank, 1993; Stiglitz, 1997). Los casos también son válidos para fines de estudio, más allá de los riesgos previsibles de tal experiencia, en aspectos como el aislamiento de las elites tecnocráticas o la posible corrupción (Rodrik, 1994).

³ Entendiendo estos cambios como ajustes a las reglas del juego en que operan los agentes, en el sentido de North (1995).

⁴ Idea utilizada por Montero y Federici (1997) para referirse a la modernización experimentada por las organizaciones que participan del comercio exterior.

sólo de la complejidad del marco institucional externo, en términos de espacios y temas de negociación, sino también de la emergencia de demandas y conflictos entre agentes internos de la economía.

Es sabido que la inserción internacional ocupa un lugar medular en la estrategia global de desarrollo chilena y existe un significativo acuerdo entre diversos agentes económicos con relación al modelo global de apertura exportadora. Resulta menos clara, sin embargo, la existencia de una estrategia de inserción internacional en las actuales condiciones, a la vez que estaría emergiendo una preocupación mayor por la institucionalidad necesaria para la sustentabilidad de este modelo⁵. Los principales desafíos en este caso serían el desarrollo de nuevas capacidades, los requisitos de orientaciones y apuestas más precisas, y las condiciones para la formulación de políticas en el nuevo contexto (Agosin, 1998; Díaz y Ramos, 1998)⁶.

A partir de tales antecedentes, este trabajo se propone, en primer lugar, identificar las organizaciones y su expresión como agentes con mayor protagonismo en la política comercial, así como sus vínculos, particularmente entre gremios empresariales y gobierno. Enseguida intenta examinar sus transformaciones y el marco institucional en que dichos vínculos se desenvuelven. Para ello, el trabajo asume que el fortalecimiento de tales agentes puede generarse en torno a estrategias que incorporen los objetivos nacionales en las definiciones de política y en las diversas negociaciones que el país enfrenta. Sin embargo, quedará pendiente el trabajo de evaluar si resulta eficiente y suficiente la evolución observada hasta ahora en los agentes y sus relaciones. Por otra parte, debe explicitarse que no se propone aquí evaluar el carácter de la estrategia comercial - implícita o explícita - ni las políticas derivadas⁷.

II. APERTURA E INSTITUCIONALIDAD ANTES DE LOS NOVENTA. ENTORNO Y CAMBIO DE LA ESTRATEGIA

El prolongado proceso de apertura, básicamente unilateral hasta los noventa, y el conjunto de reformas implementadas en el sistema económico chileno desde mediados de los setenta, han facilitado el proceso

⁵ Ver Lahera (1997), Oppenheim (1997), Messner y Scholz (1997), Muñoz (1993), Montero y Federici (1997).

⁶ También las condiciones macroeconómicas - expresadas en tipo de cambio y tasa de interés - desafían la evolución y calidad del desarrollo exportador.

⁷ Tampoco se intenta evaluar la necesidad de políticas comerciales activas, ni discutir el tipo de políticas más eficientes en las actuales condiciones, en términos, por ejemplo, de niveles de protección o criterios de selectividad.

de inserción internacional. Luego de la crisis de inicios de los ochenta, el modelo se orienta más claramente al desarrollo exportador, dejando como herencia institucional del régimen militar las nuevas concepciones de políticas, la emergencia de un actor empresarial con amplio reconocimiento social, nacido o fortalecido al amparo del modelo de apertura, y consecuentemente un nuevo estilo de relación entre agentes económicos.

Diversos análisis sobre el crecimiento y la inserción internacional de Chile coinciden en que el desempeño observado no puede ser atribuido sólo a las reformas económicas orientadas al mercado. Este desempeño, particularmente desde mediados de los ochenta, revela asimismo la adaptación de capacidades acumuladas antes de la reforma y la generación de condiciones que permitieron ampliarlas. En estas tareas el Estado tuvo un activo rol⁸. La importancia de la institucionalidad en este desempeño se expresa especialmente en la regulación y funcionamiento del sistema financiero, en el apoyo a la transferencia tecnológica, en la exploración de mercados y el contacto de empresas con mejores prácticas y en el fomento a la asociatividad y articulación productiva de diferentes agentes⁹. Si bien el grueso de la política tuvo un carácter "horizontal" (o no selectivo), entre sus excepciones pueden encontrarse precisamente varios de los sectores de mayor significación en el desarrollo exportador, como el conglomerado forestal, la industria del salmón y la industria automotriz (Agosin, 1997)¹⁰.

El proceso de reformas económicas dio origen a nuevos agentes tanto en el ámbito público como en el privado, en respuesta a las mayores exigencias competitivas y al nuevo rol asumido por el Estado. En el ámbito público, emergen organismos, se reestructuran aquellos existentes y se generan nuevos instrumentos¹¹. Por su parte, los gremios empresariales dejan de ejercer el rol de liderazgo político que llegaron a tener en los años siguientes a 1970 y cambia radicalmente su forma de articulación con el sector público, retomando el modelo de acción corpo-

⁸ Las capacidades en infraestructura productiva y en recursos humanos tuvieron como antecedente largos períodos de inversión; ver Alvarez(1993), Castillo y otros (1994), Pietrobelli (1993), Meller y Sáez (1995). Respecto al rol del Estado, ver Agosin (1997), Pérez-Alemán (1997), Labarca (1997).

⁹ Sobre la coordinación y cooperación de los sectores público y privado y el rol del Estado para facilitar los procesos de aprendizaje y mejorar el desempeño, ver Muñoz (1996) y Pérez-Alemán (1997).

¹⁰ Las bandas de precios también han otorgado un trato diferenciado a los productos agrícolas sensibles.

¹¹ Los "Comités exportadores" de PROCHILE y las "empresas demostrativas" de Fundación Chile operaron precisamente en sectores reconocidos en la actualidad por su gran desarrollo y dinámica exportadora.

rativo que lo había caracterizado tradicionalmente¹². Esta perspectiva continúa a lo largo del gobierno militar a pesar de "fisuras" entre los gremios, producidas por efectos poco deseables de la apertura sobre importantes actividades productivas (Campero, 1984).

Sin embargo, durante ese gobierno, los grupos empresariales no sólo fueron beneficiados por las reformas, sino además alternaron su participación entre puestos empresariales y altos cargos gubernamentales, y tuvieron acceso privilegiado al poder ejecutivo, especialmente a través del Consejo Económico Social (CES)¹³ (Dugan y Rehren, 1990). Más allá de tales instancias, existía una amplia identificación entre los intereses y visiones empresariales con la obra del régimen militar. En este período, los empresarios asumen que junto al Estado representan el liderazgo del sistema (Montero, 1997).

En el ámbito más acotado de la política comercial, se crea en 1986 la Comisión Nacional de Comercio Exterior, presidida por el Ministro de Economía, la que debía analizar estas materias con los agentes privados y públicos interesados a fin de asesorar al gobierno. Estas instancias reflejan una actitud de mayor cooperación y concertación en la segunda mitad de los ochenta¹⁴. En ese mismo período emergen nuevas estructuras gremiales representantes de los sectores exportadores, lo que llevará en los noventa a revisiones en las estructuras tradicionales de representación.

A inicios de los noventa el primer gobierno de la Concertación define una nueva estrategia dentro del propósito básico de continuar la apertura en forma concordante con los objetivos de reinserción política internacional que el nuevo régimen se proponía. Esta estrategia era, en primer lugar, una respuesta a los crecientes desafíos de competitividad que el país enfrentaba. Por otra parte, se proponía profundizar la apertura por la vía de acuerdos bilaterales que complementarían la apertura unilateral, en el marco de su participación en negociaciones y suscrip-

¹² Desde la creación de la Confederación de la Producción y el Comercio en 1933, los gremios inciden en la política gubernamental dentro de un estilo "funcional" de intermediación de intereses ejercido en paralelo al sistema multipartidista. Específicamente, hasta inicios de los setenta, los gremios participaban activamente en las juntas directivas de organismos públicos, incidiendo así por medio de un mecanismo formal sobre las políticas públicas (Dugan y Rehren, 1990).

¹³ El CES fué creado en 1984 como órgano asesor de la Presidencia y lo integraban grupos empresariales y organizaciones laborales.

¹⁴ La Comisión estaba conformada por representantes de los ministerios del ramo económico, el Servicio Nacional de Aduanas, PROCHILE, el Banco Central y asociaciones de empresas privadas y públicas (ASEXMA y Asociación de Exportadores); ella habría gestado varios mecanismos de promoción de exportaciones del período (Pietrobelli, 1993; Ossa, 1993).

ción de compromisos pluri y multilaterales¹⁵. Así, la política comercial de los noventa se caracteriza por sus arduas negociaciones y reformas.

La política de competitividad, que integra dimensiones de fomento exportador, productivo - tecnológico y regulatorio, está orientada hacia una "segunda fase exportadora". Esta idea, que originalmente implicaba un avance hacia productos de mayor valor agregado, incorpora más tarde nuevos elementos: una mayor articulación del aparato productivo, mejoras de calidad, desarrollo de factores calificados, encadenamientos en torno a recursos naturales (cluster), inversión externa que realizan empresas nacionales y exportaciones de servicios (Díaz y Ramos, 1998, Díaz en Agenda 2010, 1998). En principio, estos objetivos debían orientar el conjunto de políticas para mejorar la calidad de la inserción internacional del país (ver Anexo 2).

La apertura negociada, por su parte, al mismo tiempo que respondía a los propósitos de reinserción política, representaba una reacción a la dinámica de conformación de bloques comerciales (Unión Europea, NAFTA, APEC, MERCOSUR), con los cuales el gobierno acordaría a lo largo de la década compromisos de variada índole. La prioridad otorgada en ese esquema a países de América Latina y el Caribe, más definida en el segundo gobierno de la Concertación, se justifica por razones históricas y de intentos de reorientación de su patrón de exportaciones hacia productos de "mayor valor agregado" (idea de "segunda fase exportadora")¹⁶. Las negociaciones bilaterales no sólo han intentado abrir mercados para el desarrollo exportador de bienes, sino además estabilizar las condiciones de acceso (muchas veces inestables en la región), eliminar barreras no arancelarias, asegurar condiciones de competencia en terceros mercados y profundizar otras dimensiones del comercio - como los servicios y las inversiones. Estos son beneficios que la sola apertura unilateral no asegura y que los avances multilaterales pueden tardar en conseguir. Además, estos acuerdos conllevan una disminución de costos de transacción en las relaciones económicas internacionales (Valdés, 1998). Esta estrategia ha sido denominada de "regionalismo abierto", por tratarse de una apertura preferencial que, sin embargo, se propone ir ampliando sectores, temas y países con los cuales se efectúan los acuerdos comerciales.

Los acuerdos bilaterales y plurilaterales en que el país está involucrado suponen permanentes negociaciones en una diversidad de temas, que en buena medida se han definido por el proceso y resultados de la Ronda Uruguay. Se configura así una tarea compleja para los agentes

¹⁵ La rebaja unilateral da nuevos pasos de profundización en 1991 y en 1999 (ver Anexo 1).

¹⁶ Ver referencias en Wilhelmy y Lazo (1997), Pizarro (1994).

relevantes, que exige coordinar propósitos en el marco de una orientación estratégica. Baste señalar que desde 1991 el gobierno ha suscrito acuerdos bilaterales con nueve países y dos bloques de integración – MERCOSUR y Unión Europea – y participa de arreglos y compromisos pluri y multilaterales en ALADI, APEC, ALCA y OMC¹⁷. Todos los acuerdos comparten objetivos básicos, como son establecer un espacio económico ampliado en términos de bienes, servicios y factores; ampliar, diversificar y facilitar el intercambio comercial; alcanzar disciplinas comerciales que aseguren el adecuado acceso a mercados; y estimular inversiones. Por otra parte, se encuentran diferencias en aspectos como amplitud y velocidad de la liberalización, temas considerados, reglas acordadas y profundidad de compromisos, las que responden a la trayectoria de las relaciones con los socios y a los alcances específicos de la normativa multilateral (Valdés, 1998).

Las evaluaciones globales que se han hecho sobre el desempeño comercial desde 1990, si bien constatan la persistencia del crecimiento y diversificación de las exportaciones hasta antes de la crisis internacional que irrumpió en 1997, han puesto también de relieve el notable crecimiento importador, con persistentes déficit de cuenta corriente, y el relativo desaceleramiento en la dinámica exportadora desde 1993-94. Este fenómeno respondería en parte a las condiciones macroeconómicas, en particular la apreciación del peso y las altas tasas de interés, pero también a condiciones estructurales (Díaz y Ramos, 1998). Entre ellas se cuentan el déficit de inversión en factores calificados, como la tecnología y la capacitación, y las dificultades de acceso al mercado de capitales de segmentos significativos de la producción. Estos son los desafíos que impulsan la actual revisión y discusión de la estrategia de inserción, en la que no son ajenas la estrategia de acuerdos comerciales y las políticas de competitividad implementadas.

III. POLÍTICA COMERCIAL Y CAMBIO ORGANIZACIONAL EN LOS NOVENTA

La revisión de cambios organizacionales que se hace a continua-

¹⁷ Los acuerdos bilaterales y su fecha de entrada en vigencia es como sigue: Bolivia (1993), Canadá (1997), Colombia (1994), Ecuador (1995), Mercosur (1996), México (1992 y 1999), Perú (1998), Unión Europea (1996) y Venezuela (1993) (ver web, DIRECON). El acuerdo de alcance parcial con Cuba firmado en 1998 aún no entra en vigencia. Al mismo tiempo que trabaja en las profundizaciones o ampliaciones de varios de estos acuerdos, el gobierno también se encuentra negociando en la actualidad con Centroamérica y evaluando posibilidades con Corea. Con casi todos estos países se han firmado además Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones (APPIs) (DIRECON, 1998b).

ción, respecto a los agentes públicos y privados así como a sus vínculos, intentará tener presente tanto las implicancias del cambio de estrategia como las diversas visiones que los agentes tienen respecto a las propuestas y decisiones en política comercial. En este ámbito, las transformaciones derivan en buena medida de las negociaciones comerciales¹⁸. La emergencia y reestructuración de agentes en relación con el viraje de la estrategia comercial y las reorientaciones de políticas presentan una evolución durante los noventa que no puede aislarse de la orientación que toma toda la relación entre agentes.

La reconfiguración de relaciones entre gobierno y sector privado empresarial, en particular después de la crisis de 1982, muestra una tendencia de acercamiento que continúa y se intensifica con la transición democrática. Ha sido una característica de los gobiernos de la transición en los noventa el intento de incorporar a los grandes actores sociales a las decisiones del ámbito económico-social, en un proceso de "diálogo social". Una instancia inédita en este contexto es el Foro de Desarrollo Productivo, de carácter tripartito, cuyo quehacer central en 1998/99 - "Proyecto Agenda 2010" - ha tenido como propósito definir una visión estratégica del desarrollo nacional¹⁹. Los rediseños organizacionales en CORFO y PROCHILE constituyen otros ejemplos más específicos bajo la orientación hacia una mayor articulación con el sector privado; ellos se caracterizan por fomentar una creciente participación privada, asociatividad, efectos demostrativos y desarrollo de mercados, y contemplan además "agentes intermediarios" para la implementación de políticas²⁰.

Una evaluación en términos globales señala que la relación entre agentes públicos y privados es una instancia que muestra diversos déficit y bajo "capital social"²¹ (Lahera, 1998). Estas deficiencias se refieren, con matices, a la cooperación gobierno-empresarios, particularmente en el plano de desarrollo de la competitividad y políticas de PYMES, así como a la distribución de responsabilidades en materia de desarrollo tecnológico. Por otra parte, la ausencia de ciertos actores en la discusión y definiciones

¹⁸ Para lo que sigue resultan muy relevantes las entrevistas efectuadas en el marco del proyecto citado en nota 1/.

¹⁹ Ver trabajo de Muñoz en este mismo libro.

²⁰ Instrumentos como los Profos de CORFO son un buen ejemplo de ello (Muñoz, 1996; Montero, 1997 y trabajo de Maggi en este libro). A esto se agrega un trabajo desarrollado en 1998 por el Ministerio de Economía, denominado "Observatorio de Desarrollo Productivo", que convoca a personas del ámbito público y privado para efectuar diagnósticos y propuestas, particularmente en el sector industrial (Ministerio de Economía, 1998b).

²¹ El "capital social" es un concepto asociado a la riqueza de instituciones que facilitan la interacción entre los individuos, y entre los individuos y el Estado.

resulta más nítida en este ámbito de la política económica, pudiendo eventualmente restringir la efectividad de la institucionalidad construída.

En este marco, la percepción empresarial respecto al viraje de la estrategia en el ámbito comercial ha evolucionado hacia una mayor convergencia con la propuesta gubernamental, condicionada al mismo tiempo por la demanda de evaluación de resultados. La posición gremial fué inicialmente de rechazo, por considerar que la nueva estrategia desvirtuaba la liberalización unilateral, política respecto a la cual el empresariado se muestra proclive. Los gremios también han hecho notar la falta de una estrategia coherente, la necesidad de anticipar otras tareas en materia de competitividad (infraestructura, capacitación), de resolver los problemas de apreciación cambiaria y el requisito de una mayor articulación al interior del sector público para enfrentar las negociaciones (ver Anexos 4 y 5)²². Al interior de esta nueva estrategia, y en el marco de un relativo consenso respecto al modelo exportador, las posiciones más discrepantes han sido las de productores agrícolas tradicionales por un lado y exportadores de manufacturas por otro. En un plano más global, hay que destacar que los avances hacia el trabajo conjunto gobierno-empresarios se producen a pesar de que el distanciamiento en el discurso ideológico de los actores no ha sido superado (Montero, 1997).

1. Transformaciones al interior del sector público

Cabe señalar en primer lugar que es responsabilidad del Presidente de la República formular y aplicar las políticas relacionadas con el comercio, básicamente a través de los Ministerios de Hacienda, de Economía y de Relaciones Exteriores (MRE)²³. Este último ministerio asume tales tareas a través de la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON).

A inicios de los noventa las principales decisiones de política comercial estaban a cargo del Ministerio de Hacienda y el Banco Central, mientras que la ejecución de políticas que afectan al comercio era de responsabilidad principalmente de la DIRECON, que asumía la gestión de relaciones bi y multilaterales, la promoción de exportaciones, y la coordinación de las oficinas comerciales en el exterior. Por otra parte, en 1990

²² Ver Montero y Federici (1997) y Robledo (1997). De acuerdo a este último, la evaluación positiva de los gremios empresariales sobre la gestión de política exterior estaba enmarcada en una visión divergente respecto a la marcha y agenda democratizadora y modernizadora del país.

²³ La ley 18840 que otorga autonomía al Banco Central, promulgada en 1989, le asigna esta competencia al Presidente (GATT, 1991:14-15).

se dicta la ley del Congreso Nacional que permite reinstaurar sus tareas legislativas, donde se incluyen entre otros los tratados internacionales (que tienen rango de leyes ordinarias) (GATT, 1991)²⁴. A partir de ese momento, los ministerios económicos - Economía, Hacienda - y de Relaciones Exteriores comenzaron a apreciar la importancia de la articulación de los aspectos políticos y económicos en la política externa, argumentando que, en el caso de un país pequeño y alejado de los grandes centros económicos, las funciones de información, representación y negociación debían estar más integradas²⁵. Por su parte, los avances en el grado de internacionalización y en la implementación del modelo aperturista le iban otorgando un mayor peso a los temas económicos en la política exterior (van Klaveren, 1998).

La distribución regional de las negociaciones entre los ministerios dio lugar en la primera parte de los noventa a desaveniencias debido a posiciones discrepantes al interior del gobierno respecto a las áreas prioritarias de negociación, particularmente América Latina versus Estados Unidos (NAFTA), defendidas por la Cancillería y el Ministerio de Hacienda, respectivamente. Este dilema quedó superado por las demoras en las negociaciones con dicho país. Por otra parte, el Ministerio de Economía, junto con participar en el ámbito de América Latina, tenía también a su cargo la Unión Europea (van Klaveren, 1998). Prioridades de naturaleza más política que económica en dicho período habrían quitado el rol protagónico a Relaciones Exteriores en los nuevos temas, dando inicialmente mayor peso a los ministerios económicos (Capellán, 1998).

Sin embargo, la celeridad que adquiere la política de acuerdos y los requerimientos de coordinación en estas materias plantean notables necesidades de reestructuración al interior de algunos organismos públicos. Esto afecta de un modo particular a la Cancillería, en la que una organización por áreas geográficas y temas funcionales reemplazaría con ventajas la tradicional división entre asuntos políticos y económicos. Si bien un discutido proyecto de ley orgánica para el organismo no ha podido avanzar, un conjunto de reestructuraciones graduales han permitido responder a los nuevos requerimientos y, en particular, conformar equipos negociadores altamente profesionalizados en la DIRECON, que no existían a inicios de los noventa (van Klaveren, 1998). Con ello, la Cancillería ha logrado asumir la coordinación de los procesos negociadores, configurar unidades especializadas para el diseño de políticas

²⁴ Se trata de una ley orgánica constitucional (L.18891), referida a materias de la Constitución de 1980.

²⁵ En particular, el Ministro de Relaciones Exteriores (en 1994) visualiza su Ministerio como un nexo entre los requerimientos público y privado de la acción en el exterior (Tomic, 1996).

específicas, "escritorios" por regiones o países para adoptar un enfoque integrado de política exterior, y establecer enlaces permanentes en otros ministerios con estos mismos propósitos (Capellán, 1998)²⁶.

Luego de la evolución descrita, puede apreciarse en la actualidad una distribución relativamente más clara de las funciones vinculadas a la política comercial, que involucra a los siguientes organismos²⁷:

- DIRECON/MRE a cargo de la gestión, negociación, coordinación y seguimiento de los acuerdos comerciales bi, pluri y multilaterales, además de la promoción exportadora (esta última vía PROCHILE);
- el Ministerio de Economía, que debe diseñar un "plan general de política comercial" en el contexto de sus tareas de fomento productivo, centra sus labores en: i) la adecuación y generación de instrumentos de competitividad en coordinación con la CORFO, y ii) la regulación, con superintendencias temáticas, el Servicio Nacional del Consumidor y la Fiscalía Nacional Económica. Este ministerio también se encarga de implementar las regulaciones de propiedad intelectual, preside el Comité Interministerial de Desarrollo Productivo y ejerce la secretaría ejecutiva del Comité de Inversiones Extranjeras;
- el Ministerio de Hacienda es el encargado de administrar la aplicación de impuestos de comercio exterior a través del Servicio Nacional de Aduanas, así como de coordinar negociaciones y acuerdos en el ámbito financiero y de inversiones, y presidir el Comité de Comercio Exterior²⁸. Dirigió la discusión sobre rebaja de aranceles y coordinó las recientes propuestas sobre mecanismos de defensa comercial como salvaguardias y antidumping;
- los tres anteriores junto a otros ministerios sectoriales - en especial Agricultura y Transporte - y organismos como el Banco Central, participan además en las negociaciones a distinto nivel, con distintas responsabilidades que dependen de los temas prioritarios en cada negociación y gestión de acuerdos. La distribución de tareas entre organismos atiende a la complejidad y especificidad que pueden adquirir en

²⁶ Según entrevistas a funcionarios de DIRECON (entre enero y mayo de 1998), las reestructuraciones y la movilidad de funcionarios son significativas al interior de su División de negociaciones. Esta unidad, que ha evolucionado en los últimos años, se caracteriza por una organización altamente flexible - en la conformación de equipos técnicos y negociadores - donde se comparte información y se trabaja a base de confianza, factores que se traducen, a su vez, en una alta motivación. De todos modos, este organismo ha iniciado esfuerzos de revisión desde 1997, para responder mejor a sus tareas y a la velocidad de los acontecimientos.

²⁷ Antecedentes generales de los organismos públicos se encuentran en web de la Presidencia: www.presidencia.cl, y en Mensajes Presidenciales 1991-98; ver también Recuadro 1.

²⁸ Ver Mensaje (1998:104).

el ámbito comercial temas como servicios, subsidios, propiedad intelectual, inversiones, procedimientos aduaneros, y acuerdos de transporte, entre otros,

- el Ministerio de Agricultura tiene protagonismo en la formulación de criterios de negociación en materia de comercio exterior agrícola, así como en la promoción y certificación de exportaciones agropecuarias,
- el Banco Central, además de su rol en política cambiaria y su participación en las gestiones del comercio exterior, participa en las negociaciones de acuerdos financieros y de inversiones, y asume la secretaría técnica de la Comisión nacional encargada de investigar la existencia de distorsiones en el precio de las mercaderías importadas²⁹.

Respecto a los mecanismos explícitos de articulación entre organismos del sector público, en 1990 se creó el Ministerio Secretaría General de la Presidencia para asumir la coordinación de las políticas de gobierno. Por esta vía se han instaurado diversos Comités interministeriales, entre ellos uno encargado de la Política Exterior. Este esfuerzo se profundizó entre 1992 y 1993 en materias de política comercial, buscando una mejor coordinación tanto al interior del sector público como con el sector privado, para lo cual fueron creadas instancias a distintos niveles de autoridad (ver Recuadro 1).

RECUADRO 1: Coordinación para las negociaciones

Comité Interministerial de Negociaciones Económicas Internacionales creado en 1995, que refuerza el diseño de 1992. Bajo la presidencia del Ministro de Relaciones Exteriores, y con la participación además de los Ministerios de Hacienda, Economía y Secretaría General de la Presidencia, tiene como función asesorar y proponer al Presidente políticas específicas en tales ámbitos, para lo cual cuenta además con dos órganos de apoyo, un Comité de Negociadores y un Comité de Participación del Sector Privado.

El *Comité de Negociadores*, presidido por el director de la DIRECON y con la participación de representantes ministeriales y de los coordinadores de cada equipo negociador, debe examinar los diferentes procesos de negociación y proponer agenda al Comité Interministerial. Para su tareas puede invitar además funcionarios, académicos o personeros del sector privado, reconocidos en estas materias.

El *Comité de Participación del Sector Privado*, presidido por el Ministro de Economía, junto a otros Ministerios y la DIRECON, incorpora representantes empresariales y de trabajadores así como otras personalidades. Su función como órgano asesor es informar al sector privado y conocer su opinión sobre la marcha de las negociaciones económicas. (Fuente: Decreto 419 del 7.4.95)

²⁹ Esta Comisión está integrada por la Fiscalía Nacional Económica, el Banco Central de Chile, la Dirección General de Aduanas y los Ministerios de Hacienda, de Economía y de Relaciones Exteriores (Banco Central, 1994).

Los mecanismos de coordinación mencionados, perfeccionados en 1995, fortalecen las políticas de negociaciones económicas internacionales, probablemente en respuesta a las diferencias y desaveniencias entre distintos ministerios respecto a las áreas prioritarias que ya se han planteado. Con todo, evaluaciones efectuadas alrededor de 1995 sobre la institucionalidad de las políticas en el ámbito de promoción de exportaciones detectaban todavía insuficiencias en la coordinación con los diversos organismos de fomento productivo y los responsables de la capacitación y de la generación de tecnologías, de la política macroeconómica, y de las actividades en el exterior (Tomic, 1996).

El trabajo permanente de las comisiones administradoras de los acuerdos comerciales, la adecuación de instrumentos a la OMC y la resolución de conflictos comerciales constituyen instancias adicionales que han contribuido a la articulación tanto al interior del sector público como de éste con el privado³⁰. Finalmente, otro elemento que puede haber contribuido a esta mayor articulación es la movilidad de funcionarios entre las agencias relacionadas, entre los ministerios señalados y otros sectoriales, entre oficinas nacionales y representaciones comerciales y de negociación - ya sea en otros países o en organismos multilaterales - y también del sector público al privado³¹.

A pesar de los esfuerzos de coordinación señalados, el proceso de formulación e implementación de la política comercial no ha estado exento de conflictos, ni tampoco ha alcanzado una total coherencia de objetivos y prioridades, sea en temas como en instrumentos. De hecho, a lo largo de los noventa, se han podido apreciar distintas visiones entre organismos públicos respecto a la orientación e implementación de la estrategia de inserción. Entre los aspectos controvertidos se encuentran, por ejemplo, el contenido de la segunda fase exportadora, el manejo del

³⁰ Un ejemplo es el Plan de Competitividad, una de cuyas orientaciones es la adecuación de instrumentos a la OMC; este Plan fue formulado en el seno del Comité Interministerial de Desarrollo Productivo, coordinado por el Ministerio de Economía, en base a recomendaciones del sector privado y de órganos del sector público como CORFO, PROCHILE y SENCE (Ministerio de Economía, 1998a). Otro caso ocurrió en la controversia del salmón; ante la acusación de dumping y subsidios efectuada por Estados Unidos, el gobierno de Chile se hizo parte en la investigación, para lo cual la DIRECON coordinó un grupo de trabajo técnico con personas provenientes del sector público, la embajada de Chile en Estados Unidos y el sector privado (DIRECON, 1998b).

³¹ Algunos casos: el anterior director de la DIRECON - nombrado recientemente Ministro del MRE - participó en las negociaciones iniciales con Canadá desde el Ministerio de Hacienda; otro Director anterior del mismo organismo fue nombrado Ministro de Agricultura y, más recientemente, Ministro Secretario General de Gobierno; los actuales encargados de SOFOFA y de ASEXMA para la relación con el gobierno en temas internacionales fueron antes funcionarios de la DIRECON.

tipo de cambio, la prioridad y ritmo de los acuerdos, la homogeneidad, ritmos y oportunidad de la rebaja arancelaria, y el uso de recursos liberados por la adecuación de instrumentos a la OMC.

En forma sobresimplificada, se puede identificar como protagonistas en tales diferencias, por una parte, a los ministerios de Economía y Agricultura, interesados en avanzar en la implementación de la segunda fase, en la orientación de recursos al fomento productivo, en atender a los problemas de apreciación y necesidades de reconversión, y en detectar los efectos de la rebaja arancelaria y la necesidad de compensación a los sectores vulnerables. Por otra parte, están el Ministerio de Hacienda y el Banco Central, impulsando el primero la rebaja arancelaria uniforme y supervisando el equilibrio de las cuentas fiscales, mientras el segundo define la política monetaria y sus efectos en el tipo de cambio. Finalmente, actúa el Ministerio de Relaciones Exteriores como principal impulsor de los acuerdos bilaterales y de la participación en las instancias multilaterales.

También se han observado posiciones divergentes en la nueva discusión respecto a la incorporación de Chile al MERCOSUR. El Ministerio de Relaciones Exteriores se muestra proclive a dar este paso, en vista de la oportunidad que ella representa de participar en las negociaciones que actualmente estaría iniciando el bloque con otras áreas económicas³². Otros ministerios, en cambio, como Agricultura y Hacienda, han manifestado reservas con distintos argumentos, considerando, por una parte, que no estarían dadas las condiciones debido a las distancias entre el arancel externo común del bloque y los aranceles en reducción en Chile, y por otra, que el ingreso al MERCOSUR entraría en "contradicción" con la idea de regionalismo abierto e implicaría una pérdida de soberanía.

Finalmente, el emergente protagonismo de parlamentarios en varias de las últimas discusiones relativas a política comercial agrega nuevas demandas de articulación en el ámbito público, particularmente en lo que respecta a la aprobación de acuerdos comerciales. En esta materia, los equipos económicos del Congreso estarían reclamando mayores competencias, como empezó a plantearse con fuerza desde el Acuerdo comercial con Perú, firmado a mediados de 1998. El más reciente de estos episodios se ha referido a los protocolos de extensión del Acuerdo con Bolivia decretados por el gobierno. Tales casos han abierto una discusión sobre la constitucionalidad de los procedimientos aplicados en la

³² Las dimensiones políticas, además de las comerciales, son planteadas con fuerza por las autoridades de la Cancillería (ver, por ejemplo, "Integración plena a MERCOSUR: el acertijo de Insulza", *El Mercurio*, 17.1.99)

aprobación de los acuerdos, no obstante estar ellos adscritos a la ALADI, que se considera el marco legal para la mayor parte de las negociaciones bilaterales.

2. Transformaciones al interior del sector privado

Paralelamente a la reestructuración en el sector público, se han producido también ciertas transformaciones al interior del sector privado. Ellas se manifiestan particularmente en las representaciones empresariales y derivan tanto de la dinámica en sus roles que resulta de las reformas, como del cambio en el patrón de especialización exportadora y de las demandas que genera el propio proceso de apertura. Se ha generado así un constante proceso de reestructuraciones de antiguas organizaciones y de emergencia de otras nuevas

En general, la reestructuración al interior de los gremios preexistentes parece seguir un patrón de tecnificación y especialización que es común con otras experiencias internacionales³³. La inserción internacional en particular, ha ido adquiriendo especial importancia en las prioridades de trabajo de los históricos agentes articuladores del sector privado en Chile, la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC) y la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA). Ambas entidades han generado organizaciones ad hoc para enfrentar los acuerdos y negociaciones, la Comisión de Acuerdos y Relaciones Económicas Internacionales en la CPC y el Comité de Negociaciones Internacionales y el Consejo del Área de Relaciones Internacionales en la SOFOFA. Ellas juegan roles crecientes en la información a sus asociados, en la captación de sus preocupaciones en estos temas y en las evaluaciones de las negociaciones y de sus resultados³⁴. Más recientemente, la Cámara de Comercio de Santiago (CCS) ha adquirido también un rol coordinador particular en materia de servicios, formando el Comité de Empresas Exportadoras de Servicios (CES) y acompañando las negociaciones en este ámbito.

Respecto a la emergencia de nuevos gremios, cabe destacar la Corporación Nacional de Exportadores, creada a fines de los ochenta a inicia-

³³ La reestructuración implica cambios que apuntan a una mayor tecnificación del personal; a la priorización, profundización y cambio en las formas de organizar las tareas en ciertos temas (comercio internacional, entre ellos); y a la promoción del desarrollo y prestación de servicios, más allá de las tradicionales tareas de reivindicación (León, 1995).

³⁴ La Comisión de la CPC, que concentraba el mayor número de participantes dentro de las 10 comisiones permanentes del organismo, organiza unidades especiales de discusión para cada una de las negociaciones en curso (Robledo, 1997). Actualmente, la Comisión citada más la encargada de Europa aparecen entre las 12 comisiones de labor sectorial de la CPC (CPC, 1998).

tiva de algunos sectores no tradicionales que no se veían representados por las organizaciones existentes. La Corporación representa no sólo a empresas exportadoras en sectores industriales importantes sino también a las distintas actividades asociadas a la cadena exportadora. Si bien ella está representada en la SOFOFA, contiene a su vez a diversos gremios que también están presentes directamente en esa Sociedad. La Corporación participa especialmente en las diversas discusiones relativas a la competitividad, promoción de exportaciones y sistema multilateral de comercio³⁵.

Los cambios organizacionales en los gremios sectoriales adoptan, a su vez, diferentes expresiones. En el sector agrícola, existen a nivel nacional dos grandes organizaciones: la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) y la Confederación de Productores Agrícolas (CPA). La primera, representada a su vez en la CPC, se ha identificado tradicionalmente con los grandes empresarios y luego con aquellos exitosamente incorporados al proceso de modernización. A partir de reformas en su institucionalidad, en 1994, la SNA ha logrado la representación del sector empresarial agrícola en su conjunto, con lo que deja atrás, de algún modo, las antiguas rivalidades con la CPA y el Consorcio de Sociedades Agrícolas del Sur (CAS) y tiende así a superar la pronunciada atomización regional del sector³⁶.

Por otra parte, adquieren creciente importancia en el sector agrícola los gremios especializados, articuladores de intereses específicos, al mismo tiempo que la "afiliación múltiple" va resultando funcional a la expresión de diversas necesidades (Gómez, 1998). En éste como en otros sectores, gremios y empresas participan en asociaciones que representan diversos intereses, muchas veces en conflicto, tales como productores (FEDEFruta, CORMA), exportadores no tradicionales (Asociación de Exportadores) y exportadores agroindustriales (FEPACH, Asociación de Exportadores de Vinos)³⁷.

Diversos analistas señalan que estos gremios, aunque visibles a la opinión pública, han tenido un aprendizaje tardío y reacciones algo lentas para avanzar desde una postura defensiva-reactiva tradicional a otra proactiva y más ágil en materia de negociaciones e inserción, por ejemplo, efectuando evaluaciones anticipadas de acuerdos o con una visión de las potencialidades derivadas de éstos.

³⁵ Entrevista a su Presidente (agosto, 1998).

³⁶ El sector lácteo mostraba claramente dicha dispersión gremial (Dirven y Ortega, 1998).

³⁷ De hecho, las últimas organizaciones nombradas pertenecen a la SOFOFA. La primera de ellas - FEPACH - es presentada como una "asociación de desarrollo", que habría pasado de la representación de un grupo de interés a una actividad colaborativa del Estado para competir en mercados externos (Pérez-Alemán, 1997).

En el sector industrial se reconocen dos grandes entes aglutinadores, la SOFOFA ya mencionada y la Asociación de Exportadores de Manufacturas (ASEXMA). Para ambos, la dinámica de apertura de la economía de los años noventa ha significado una gran transformación tanto respecto a la representatividad de los gremios³⁸, como en el desarrollo de sus formas de operar, de relacionarse con el sector público y también en su articulación con otros gremios suprasectoriales como la CPC y la Corporación Nacional de Exportadores. La mayor parte de los organismos citados tienen una fuerte presencia de grandes empresas, de modo que ASEXMA - que a su vez participa en SOFOFA y en la Corporación de Exportadores - es identificada como más representativa de las empresas pequeñas y medianas (PYMES), estrato de empresas a las que de hecho orienta sus actividades. El origen de ASEXMA, a mediados de los ochenta, se vincula a la preocupación por un mayor valor agregado en las exportaciones y, por tanto, representaría mejor a las exportaciones no tradicionales o manufacturas de "segunda fase". Por tales características, no es de extrañar que, aunque se coordine regularmente con SOFOFA, manifieste ideas diferentes en algunas materias³⁹.

En el ámbito privado del sector servicios existe una variedad de gremios que representan empresas en sectores específicos, como la Cámara Chilena de la Construcción, la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras y la Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs), por citar algunos. Esta dispersión refleja la heterogeneidad existente al interior del sector y la especificidad presente al momento de negociar, a pesar de estar a su vez representados en la CPC. Sólo en 1996 se gestó el Comité de Empresas Exportadoras de Servicios (CES), coordinado por la Cámara de Comercio de Santiago, que se ha propuesto entre sus principales tareas la incorporación del sector en las negociaciones de acuerdos comerciales a todo nivel.

La articulación entre gremios del sector privado, por su parte, se produce en dos niveles. El primero opera en representaciones horizontales suprasectoriales y supragremiales como son CPC, SOFOFA y SNA. El segundo se debe a los cruces de participación vertical entre gremios y empresas, como la participación simultánea de ASEXMA en la SOFOFA y en la Corporación de Exportadores. Un nivel más específico de articulación se produce como consecuencia de la variedad de comités creados con tal fin, tanto al interior del sector privado como en su relación con el

³⁸ Por ejemplo, sólo en el período 1997/98, se incorporaron a la SOFOFA los principales gremios representantes de las empresas productoras y exportadoras de salmón, vino y de la pesca (SFF, 1998).

³⁹ Respecto a la rebaja arancelaria y a la negociación en curso con Bolivia, habría existido una predisposición más favorable en SOFOFA.

sector público. Las dificultades de coordinación, que han quedado de manifiesto por visiones encontradas en determinados temas, se han atribuido a las formas de articulación vertical y a la dificultad de verse representados a través de un sólo interlocutor. Sin embargo, no habría que perder de vista que la velocidad de los acontecimientos a veces hace difícil disponer de mayores espacios de información y consulta.

En forma similar a lo que ocurre en el sector público, las diferentes posiciones en materias de política comercial también adquieren mucha fuerza en el ámbito privado, revelando intereses discrepantes según la ubicación de empresas y sectores en el proceso productivo. Las diferencias son muy marcadas respecto a la estrategia de acuerdos, especialmente entre gremios industriales y agrícolas⁴⁰, y a la prioridad de los acuerdos referentes a la rebaja unilateral y otras tareas de competitividad. De algún modo, los gremios también han sido parte de la discusión sobre la segunda fase exportadora (Montero y Federici, 1997). Los gremios representativos de las PYMES suelen tener también posiciones algo diferentes respecto a algunos componentes de la política comercial, las que se expresan en una actitud claramente favorable a los acuerdos bilaterales pero más crítica respecto a la rebaja de aranceles y, en la práctica, más activa en relación a los instrumentos de defensa comercial⁴¹. Los sectores de servicios, por su parte, han mostrado un mayor interés por las facilidades en materia de inversiones, como los acuerdos de doble tributación, o en favor del movimiento de personas, asociado a la prestación de servicios en otros mercados.

Por otra parte, hay que considerar que las distintas posiciones y prioridades respecto a diferentes niveles y temas de negociación obedecen no sólo a especificidades productivas sectoriales y a su inserción en el proceso de apertura, sino también a las características de los mercados de destino. En particular, las prioridades difieren en gran medida entre sectores exportadores y sectores sensibles a importaciones y, en aquéllos, entre los que destinan sus ventas básicamente al mercado regional latinoamericano y los que se orientan a la Unión Europea, Estados Unidos o Asia.

⁴⁰ Debe recordarse que, en varios acuerdos significativos, productos "sensibles" del sector agrícola han resultado con plazos de desgravación bastante superiores - hasta 18 años - al resto de los bienes. Ver también Recuadro 2 en sección IV.2.

⁴¹ En la discusión de rebaja arancelaria, planteaban, entre otras cosas, la diferenciación arancelaria (tema aparentemente superado en la discusión de la política comercial chilena), junto con demandar compensaciones por la vía de instrumentos de fomento y del perfeccionamiento de los mecanismos de defensa comercial, argumentando los efectos previsiblemente negativos de la rebaja sumados a los efectos de la crisis internacional.

Con todo, antes que se manifestara la crisis asiática existía una cierta convergencia en el sector privado respecto a la necesidad de definir una estrategia de comercio y detener la apreciación del peso, así como una mayor conformidad con su participación dentro de las negociaciones comerciales. El sector privado comparte, como se ha indicado, una visión relativamente común respecto a los lineamientos básicos del modelo de apertura.

3. Transformaciones en la coordinación entre el sector público y privado

El gobierno ha desarrollado diversos esfuerzos por institucionalizar la relación público-privada en las tareas vinculadas a la política comercial, además de aquellas instancias más globales de coordinación como el Foro de Desarrollo Productivo y el Centro Nacional de la Productividad y la Calidad, asociados al Ministerio de Economía. Por una parte, se encuentra el diseño de instrumentos que explícitamente asignan un rol a gremios empresariales en la implementación de las políticas⁴² y, por otra, arreglos de coordinación institucional como el ya mencionado Comité de Participación del Sector Privado (Ver Recuadro 1). Asimismo, las memorias anuales de los órganos gremiales suprasectoriales – CPC, Corporación de Exportadores – dan cuenta de una participación en forma regular a distintos niveles de gobierno, en Comités y Consejos de órganos públicos, así como en Misiones presidenciales o ministeriales. Por su parte, varios gremios también han diseñado instancias de participación del sector público en sus discusiones.

La adecuación de instrumentos a los compromisos internacionales y los conflictos comerciales han profundizado en el gobierno y el empresariado la preocupación por tener mecanismos e instituciones capaces de anticipar tanto las oportunidades como las condiciones de riesgo que el entorno conlleva⁴³. Tales desafíos ya encuentran algunas respuestas a través de iniciativas como el Plan de Competitividad y el Catastro de Barreras, en los que, bajo iniciativa pública, se ha organizado un trabajo coordinado público-privado. De igual modo, agentes públicos y privados coinciden en señalar que también ha habido una impor-

⁴² Así, por ejemplo, ASEXMA, FEPACH y el Instituto Textil han asumido el rol de "agente operador intermedio" para instrumentos de promoción de exportaciones de PROCHILE (PROCHILE, 1997a,b y 1998b).

⁴³ En el caso del salmón, la investigación y defensa a cargo de la DIRECON se desarrolló en estrecha coordinación con la Asociación de Productores de Salmón y Trucha. En un caso más reciente de controversia en el sector de maderas elaboradas, el gremio pertinente articuló la defensa con el Ministerio de Agricultura (entrevista en CORMA, agosto 1998).

tante experiencia de coordinación y aprendizaje en la promoción de exportaciones y en las tareas que regularmente demandan los acuerdos comerciales. Puede apreciarse entonces, una evaluación positiva de tales contactos, no exenta de matices, en términos de vínculos estrechos, canales abiertos, contacto directo regular y ánimo de receptividad⁴⁴.

A nivel de los sectores, el agrícola presenta una articulación público-privada, que radica de un modo importante en la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias del Ministerio de Agricultura (ODEPA), la que coordina comisiones sectoriales por producto para la discusión de diversos temas. Entre éstos figuran las negociaciones internacionales, coordinadas a su vez con la DIRECON, y las misiones empresariales, que coordina con PROCHILE. Asimismo, hay misiones ministeriales y presidenciales, con participación de agentes empresariales, que juegan un rol clave en la apertura de mercados para el sector. La articulación con otras instancias del Estado, como es el Congreso, se ha dado particularmente a través de Comisiones de Agricultura o comisiones técnicas especiales (Gómez, 1998). Asimismo, en torno al proceso de discusión arancelaria de 1998 se formó una amplia bancada agrícola en el parlamento.

A pesar de tales instancias y de la existencia del Consejo Nacional para el Desarrollo de la Agricultura, han surgido significativos casos de controversia, en particular la incorporación al MERCOSUR, que han rebasado dichos canales formales. Hay distintas percepciones sobre la eficacia de la articulación público-privada en la agricultura. Sin embargo, diversos logros alcanzados en este sector reflejan el poder de incidencia de sus agentes sobre la política comercial, por ejemplo, en la selectividad de algunos instrumentos (bandas de precios, subsidio forestal), en los mayores plazos de desgravación en acuerdos comerciales para sus productos sensibles, en la discusión sobre rebaja arancelaria y compensaciones asociadas para el sector y, más recientemente, en la discusión sobre bandas de precios. Por su parte, el principal gremio del sector forestal, CORMA, estima que la institucionalidad para articularse con el sector público resulta insuficiente, particularmente respecto a la definición de políticas⁴⁵.

Para la mayoría de los gremios industriales, SOFOFA representa el gran referente dentro del sector privado, en materia de información, calidad técnica y negociaciones. Tanto este organismo como ASEXMA y otros gremios "bisagra" estiman que la relación con el gobierno - particularmente la DIRECON - es de gran transparencia y buena calidad en

⁴⁴ Entrevista al Presidente de la Corporación de Exportadores (agosto 1998) y CPC (1998).

⁴⁵ Debe recordarse la recién creada Subsecretaría para el sector.

materia de acuerdos bilaterales⁴⁶. Su evaluación no es tan positiva en lo que respecta a los temas multilaterales - Ronda Uruguay - y a otros espacios como APEC. Al respecto, indican que, si bien existe información sobre los resultados de diversas gestiones o la participación del gobierno en estas áreas, se trata de una relación menos permanente y con instancias de consulta más escasas. En otras palabras, sienten que las posibilidades de propuestas en tales ámbitos están limitadas y, en general, se muestran críticos del manejo de tales temas. Respecto al ALCA, SOFOFA hace una buena evaluación de la relación con DIRECON y también participa, como gremio, en el Foro empresarial de esa instancia de integración. Por su parte, los gremios sectoriales con mayor representación de PYMES, como el Instituto Textil, marcan una buena coordinación con el Ministerio de Economía - CORFO y PROCHILE - en materia de instrumentos de fomento y de promoción de exportaciones.

En el ámbito de los servicios, más allá de las coordinaciones efectuadas a través de la CPC o directamente con los gremios sectoriales, el Comité de Exportaciones (CES/CCS), integrado por representantes de una treintena de gremios y empresas de servicios, participa junto a la DIRECON en materia de negociaciones y cuenta por otra parte con la colaboración de varios organismos públicos en materias de fomento, como PROCHILE, CORFO, DIRECON, el Centro Nacional de la Productividad y la Calidad y la Corporación de Desarrollo Tecnológico de Bienes de Capital⁴⁷. La prioridad otorgada por el gobierno al tema de servicios ha guiado de algún modo la definición de áreas de negociación - en particular el MERCOSUR - y también se manifiesta en el rol jugado en la coordinación de grupos de trabajo de servicios en APEC y en ALCA. Esta prioridad se explica por el desarrollo de estas actividades, por reformas estructurales anticipadas, el desarrollo derivado de la dinámica de exportaciones de bienes y el aprendizaje obtenido en las inversiones externas por parte de empresas nacionales, particularmente en la región (ver Castillo y Alvarez, 1998).

En síntesis, las posiciones de los gremios frente a las propuestas de política comercial del gobierno, aunque presentan diferencias entre ellos, muestran sus mayores críticas en torno a la insuficiencia de la es-

⁴⁶ Un caso puntual es el gremio de la pesca que, si bien mantiene una buena relación con DIRECON (especialmente a través de SOFOFA para los acuerdos), estima que los cambios permanentes en esa repartición suelen dificultar la comunicación (entrevista en SONAPESCA).

⁴⁷ PROCHILE y CORFO han hecho esfuerzos para considerar las especificidades del sector en sus diversos instrumentos de fomento, puesto que muchas veces éstos plantean limitaciones para su aplicación al sector de servicios, por ejemplo en los procesos aduaneros. PROCHILE ha hecho explícita, además, la prioridad otorgada al sector, creando varios comités de empresas de servicios, orientados en general a la exportación para la región.

trategia comercial, a la compensación de la rebaja arancelaria y a la implementación de los acuerdos bilaterales (Montero y Federici, 1997; ver Anexo 4). Sin embargo, en muchos casos estas posturas han tendido a converger con las propuestas del gobierno a través de iniciativas complementarias y compensaciones para determinados sectores. En todo caso, la discusión sobre estrategia en las actuales condiciones permanece pendiente.

La relación más profunda generada en los noventa entre los sectores público y privado, y más específicamente entre gremios empresariales y gobierno⁴⁸, se asienta en primer lugar en la dinámica económica observada desde mediados de los ochenta. Ella se ha visto facilitada, además, por el consenso relativamente amplio, constatado desde inicios de los noventa, respecto a la estrategia de apertura orientada a las exportaciones. Existe una apreciación positiva entre dichos agentes respecto al signo tomado por esta relación en materia de política comercial; sin embargo, se observa al mismo tiempo la casi sistemática ausencia de otros agentes en tales discusiones.

En primer lugar, en el proceso de transformaciones en la relación entre agentes económicos, puede notarse una significativa ausencia de los actores sindicales, respecto a lo cual Chile estaría bastante rezagado, por ejemplo, en comparación al MERCOSUR⁴⁹. En esta situación pueden influir problemas estructurales derivados de una crisis del movimiento sindical chileno⁵⁰, la que no es ajena a las transformaciones de la economía en su conjunto y a la historia política de las últimas dos décadas. No obstante, también debe señalarse una falta de facilitación por parte del gobierno y de apertura por parte de los empresarios respecto a la modernización de las relaciones laborales. Todo esto se inserta en el marco de la discusión pendiente sobre el tipo de país que se quiere construir.

Sin embargo, el gobierno ha creado espacios que, directa o indirectamente, incorporan a los representantes sindicales a las discusiones sobre la inserción comercial y las negociaciones. Entre ellos, es el Foro de Desarrollo Productivo, de funcionamiento más permanente, el que muestra mayores posibilidades de participación sindical⁵¹. Los analistas

⁴⁸ Esta relación puede diferir de aquéllas entre gremios y partidos de gobierno, entre gremios y otras instituciones del Estado o entre agentes privados específicos que se relacionan directamente con el gobierno. En el ámbito del comercio internacional, ver especialmente Montero y Federici, 1997; Robledo, 1997 y Gómez, 1998.

⁴⁹ Antecedentes para este tema fueron recogidos en entrevistas en Fundación Ebert, DIRECON y CNPC.

⁵⁰ El aumento del grado de sindicalización y otros indicadores de recuperación del movimiento fueron significativos entre 1990-92, pero luego habrían entrado en un estancamiento (Espinoza, 1996).

⁵¹ La posición del presidente de la CUT en el Foro de 1996, en el marco de una compleja realidad sindical, indica cierto escepticismo, aunque valora este Foro como instancia tripartita.

perciben de todos modos que el movimiento sindical suele paralizar su participación como un modo de defensa, pero advierten asimismo que algunos niveles del ámbito público pueden adoptar un carácter demasiado tecnocrático.

En forma similar, también se observa escasa presencia en este debate de las agrupaciones de consumidores, de las organizaciones y temáticas ecologistas y de otros agentes de interés en la política comercial. A este respecto, puede notarse que las organizaciones de consumidores, si bien no desempeñan un papel importante en el proceso de formulación de políticas, pueden participar en la fijación de normas técnicas y de calidad (GATT, 1991: 16). Algunas organizaciones ecologistas, por su parte, han adquirido protagonismo, especialmente durante el período de discusión en torno al NAFTA. El sector académico, además de su representación en algunos órganos de discusión de política comercial, se articula con otros actores particularmente a través de consultoría, estudios, publicaciones y apariciones en la prensa⁵². Finalmente, a diferencia de otras experiencias internacionales, no existen órganos independientes que asesoren oficialmente al gobierno en política comercial (OMC, 1997).

IV. DOS INSTANCIAS DE APRENDIZAJE ORGANIZACIONAL PARA LA INSERCIÓN

A fin de ilustrar la especificidad de las transformaciones descritas en los agentes económicos y en sus relaciones, se presentarán a continuación dos funciones de la política comercial que constituyen instancias importantes de aprendizaje positivo: la promoción de exportaciones y las negociaciones comerciales bilaterales; estas últimas han tenido una mayor dinámica en los noventa y presentan lógicas que difieren de las negociaciones a otros niveles (pluri y multilateral). En estos dos ejemplos, se trata de diferentes tipos de vínculos, más directamente con empresas en el caso del fomento exportador y con mediación de los gremios en el caso de las negociaciones.

1. En el fomento exportador

Dado el reconocido papel que juegan las exportaciones en el proceso de inserción, así como la dinámica que ellas han presentado por más de una década, la promoción de exportaciones ha sido una de las

⁵² Este sector participa explícitamente en el cuerpo tripartito de APEC que articula los sectores público, privado y académico.

funciones más valoradas de la política comercial. Desde mediados de los ochenta, se generaron diversos instrumentos destinados a diversificar la oferta exportadora, entre los que se cuentan incentivos tributarios, financieros, aduaneros y de apoyo institucional (Tomic, 1996). A ellos se agrega en los noventa el "acceso a mercados", facilitado por los acuerdos comerciales bilaterales. El desempeño institucional y la simplificación administrativa también contribuirían a explicar el persistente dinamismo exportador (Macario, 1998).

A pesar de lo anterior, se reconoce que el patrón de exportaciones todavía se caracteriza por su alta concentración en mercados, productos y empresas⁵³. Por esta razón, el perfeccionamiento del fomento exportador se expresa actualmente en tres líneas de acción: i) la ampliación de la base exportadora, ii) su consolidación, mediante el apoyo a empresas que pierden competitividad, y iii) el desarrollo de nuevos negocios: fomento dirigido a las fases más avanzadas de internacionalización. Esta área de la política exige además, como ya se ha indicado, ajustar varios de sus instrumentos a los compromisos adquiridos internacionalmente (ver las modificaciones recientes a los subsidios a la exportación en Anexo 5).

Para encarar sus nuevos desafíos, el organismo de fomento - PROCHILE - ha definido una estrategia orientada por la "inteligencia de mercados", lo que supone una serie de modernizaciones institucionales, además de su transformación en una Corporación Pública con mayor participación del sector privado⁵⁴. En particular, se propone adaptar sus programas hacia un enfoque basado en el eje "mercado-producto", que enfatizaría la adecuación de oferta exportable hacia mercados más dinámicos (Ministerio de Economía, 1998a). A lo anterior, el Director de la institución agrega la necesidad de un mayor protagonismo en las negociaciones internacionales y la ampliación de su ámbito de acción a temas como la inversión, los servicios y los aspectos ambientales y culturales de las relaciones de comercio (PROCHILE, 1997a).

PROCHILE ha mantenido desde mediados de los ochenta una fluida relación con el sector privado, reconocida positivamente por gremios y empresas. Los servicios y productos que entrega en coordinación directa con empresas incluyen información de mercados externos, soporte para la organización de los comités de exportación, asistencia especializada, soporte

⁵³ Ver las apreciaciones del Ministro de Relaciones Exteriores en el encuentro mundial de organismos de promoción comercial, desarrollado en Santiago del 20-22 de octubre de 1998 (Estrategia, 21.10.98). El Director de PROCHILE indicaba recientemente que sólo el 6% de las 150 mil empresas potencialmente exportadoras están abriéndose al exterior (La Tercera, 17.1.99). Cifras pueden verse en PROCHILE (1998a).

⁵⁴ Un proyecto en este sentido se encuentra actualmente en discusión en el ejecutivo.

logístico y soporte financiero. Sus instrumentos se orientan a exportaciones no tradicionales y nuevos mercados, actuando con criterio de transitoriedad, y su unidad básica de acción es el "Proyecto de Promoción de Exportaciones", definido como un conjunto de actividades desarrolladas por un grupo de empresas, orientado a la penetración de un producto específico en un mercado geográfico específico (Gligo, 1997: 83-86). En su trabajo, el organismo articula una red externa (representaciones/antenas en los países) con una red interna (oficinas en las regiones del país) y fomentan la asociatividad a través de los Comités exportadores, cuya importancia ya fue destacada. Este instrumento ha evolucionado desde la mera información al sector privado hasta la discusión conjunta de estrategias⁵⁵. Además, mantiene un trabajo conjunto con gremios productivo-exportadores bajo la forma de "agentes intermediarios" y mediante consultas regulares a los gremios para la formulación de estrategias (Labarca, 1997)⁵⁶.

Observadores externos estiman que, a pesar de los resultados obtenidos, la función de promoción de exportaciones no estaría dando un apoyo integral al proceso, por varias razones: no existe un único organismo rector de la política de fomento exportador, éste se encuentra poco vinculado al fomento productivo, falta coordinación entre los instrumentos indirectos de fomento exportador (capacitación, tecnología), las instancias de coordinación entre los organismos responsables son débiles y las lógicas de operación de sus instrumentos no son coincidentes (Tomic, 1996; Gligo, 1997). Aunque se estarían produciendo cambios en el sentido de una mayor articulación, las deficiencias anotadas afectarían tanto la institucionalidad pública relacionada como el vínculo público-privado.

2. En las negociaciones comerciales bilaterales

La reorientación de la estrategia comercial en los noventa, que ha llevado a un complejo cuadro de negociaciones con una variedad de países (ver nota 18) y un creciente número de temas, ha inducido un cambio institucional importante. La propuesta gubernamental, que no era totalmente compartida por el conjunto de gremios empresariales en sus inicios, ha ido ganando su adhesión en la medida que se superaron pragmáticamente algunas sensibilidades, que continúa la liberalización unilateral, y que se han percibido algunos resultados positivos concretos en

⁵⁵ Entrevista en PROCHILE, junio 1998.

⁵⁶ ASEXMA, que se autodefine como un "PROCHILE privado", constituye un interlocutor prominente en este ámbito. Sobre el trabajo articulado con gremios, ver PROCHILE, 1997a, b y 1998b. Las apreciaciones sobre la relación con el sector privado provienen de entrevistas a representantes de ASEXMA y la Corporación Nacional de Exportadores. Ver también Tomic (1996) y Macario (1998).

materia de acceso a mercados. También ha mejorado la percepción respecto a tales acuerdos en la medida que avanza la coordinación de organismos al interior del sector público y evoluciona la participación del sector privado en estos procesos.

Por otra parte, dado que existen varios niveles de definición en esta estrategia, emergen visiones diferentes en cuestiones como: ¿qué áreas o países priorizar?, ¿qué alcances y materias en cada uno de estos acuerdos?, ¿qué sectores y en qué calendario?, etc. Estas interrogantes se tornan más complejas ante la necesidad de obtener una evaluación de resultados y de abordar la tarea, aún pendiente, de inscribir tales acuerdos en una estrategia global más clara de inserción internacional⁵⁷.

En el marco de un relativo acuerdo sobre la estrategia de inserción a través de acuerdos bilaterales, la conducción del proceso negociador al interior del sector público ha mostrado desarticulaciones en varios momentos, con prioridades diferentes entre los organismos que asumieron tareas en las distintas áreas. Se ha mostrado ya el esfuerzo por institucionalizar la coordinación, bajo la tutela de la DIRECON/ Ministerio de Relaciones Exteriores (punto III.3.); sin embargo, la profundización de la estrategia ha hecho emerger de nuevo las diferentes visiones que conviven en el sector público. Es el caso de la reciente discusión respecto a la incorporación al MERCOSUR. Por otra parte, con un creciente protagonismo de parte de los parlamentarios en estas materias, los desafíos de coordinación resultan aún más importantes⁵⁸.

Al interior del sector privado, por su parte, se conforman grupos de interés domésticos respecto a las negociaciones bilaterales. Como muestran Montero y Federici (1997), desde las primeras etapas ha habido posiciones divergentes entre los gremios, siendo los más críticos de los acuerdos bilaterales aquéllos del sector agrícola tradicional y los más favorables los exportadores no tradicionales. Las posiciones han tendido a converger, sin embargo, en la medida en que se avanza en la dirección de evaluar los resultados e inscribir tales acuerdos en una política coherente.

Entre los ámbitos de divergencias de los gremios, se encuentran

⁵⁷ Las dificultades de evaluación de los acuerdos derivan del escaso tiempo transcurrido en algunos de ellos, así como de la variedad de factores que inciden simultáneamente en la evolución de las relaciones comerciales entre dos países. De cualquier modo, los principales esfuerzos de análisis pueden verse en Meller y Misraji (1998) y Meller y Donoso (1998).

⁵⁸ Esta situación ha generado, en una primera etapa, un acuerdo básico entre parlamentarios y ejecutivo respecto al proceso que deberían seguir las decisiones sobre acuerdos comerciales, pero no parece del todo resuelto el mecanismo final que se adoptará.

las áreas prioritarias para desarrollar los acuerdos, como ocurrió en el período de discusión de asociación al MERCOSUR (ver Recuadro 2).

RECUADRO 2: Visiones gremiales en la discusión del MERCOSUR

Si bien la asociación al MERCOSUR era apoyada prácticamente por todos los sectores con excepción de los sectores agrícolas, las motivaciones, demandas y cuestionamientos planteados por los distintos gremios resultan muy diferentes. Entre tales apreciaciones, pueden anotarse:

- El gremio agrícola la critica fuertemente por el impacto que tendría el acuerdo sobre amplios sectores de la población y zonas productivas del país y exige, por tanto, medidas en favor de los sectores afectados (SNA),
- los sectores de servicios (incluido el gremio nacional del comercio) le dan su claro apoyo, demandando sin embargo avanzar en la liberalización de los servicios (Cámara de la Construcción, Asociación de Bancos),
- entre los sectores industriales se plantean tareas adicionales, como la privatización de Emporchi (SOFOFA), y perfeccionamientos de la propuesta, como acelerar desgravaciones y definir un nuevo mecanismo de solución de diferencias (Intech),
- el gremio exportador (Corporación de Exportadores) comparte estas últimas ideas, planteando además perfeccionamientos del acuerdo en materia de servicios,
- los exportadores agrícolas no tradicionales proponen programas complementarios para mejorar la competitividad y compensar los costos del acuerdo (Asociación de Exportadores),
- estos mismos gremios junto al de exportadores de manufacturas (ASEXMA) destacan las desventajas potenciales que significaría no firmar el acuerdo,
- el gremio minero (Sonami) apoya totalmente, marcando las ventajas para el sector del cobre (refinado) y la conveniencia de una desgravación más rápida del petróleo,
- finalmente, la organización supra-sectorial apoya el acuerdo con prevenciones respecto al sector agrícola (CPC).

(Fuente: Robledo, 1997)⁵⁹

Además de estas diferencias gremiales, que ilustran la diversidad de posiciones en las negociaciones bilaterales, también la forma de abordar estas negociaciones ha ido evolucionando (ver Anexo 4). Aunque no hay un diseño formal para ellas, la estructuración del sector privado en los noventa fue ordenada en primera instancia por la CPC cuando creó el "Área de negociaciones internacionales" con representación de todos los sectores y delegó en la SOFOFA su secretaría técnica para la coordinación tanto intra sector privado como con el sector público⁶⁰. De acuer-

⁵⁹ El autor recoge la posición de las principales organizaciones empresariales frente al MERCOSUR, expresada mientras se discutía el Acuerdo ante la Comisión Mixta del Congreso Nacional.

⁶⁰ Entrevista en SOFOFA (julio 1998). La importancia asignada al tema en la CPC se revela en un exhaustivo estudio - que cubría alrededor de diez sectores - encargado a inicios de los noventa para evaluar el impacto que tendría el Acuerdo Chile-Estados Unidos, en el marco de un Programa de Estudios especial (PEPALC) (Coeymans y Larraín, 1992).

do a las prioridades de negociación vigentes en cada período, la CPC fue conformando Comisiones por área (1994: MERCOSUR; 1995: Europa y NAFTA/Canadá; 1996: Asia Pacífico) y, paralelamente, los Comités Asesores Empresariales (CASE) para la participación en las negociaciones bilaterales (ACE/TLC) (Robledo, 1997: 188).

Aunque en las negociaciones bilaterales, la SOFOFA representa a todos los sectores de la economía, en determinados momentos la coordinación en torno a temas o productos específicos se ha complicado y la representación ha vuelto a hacerse a través de la CPC. La Confederación también ha intentado rotar la secretaría técnica para diferentes negociaciones (por ejemplo, le asignó la Unión Europea a la Cámara Nacional de Comercio), pero esto ha dado lugar a similares dificultades de coordinación. Si a esto se suma el hecho de que varios gremios y empresas participan en más de una asociación supragremial, con la consiguiente canalización de intereses por más de una vía, se plantean interrogantes respecto a la efectividad de la articulación en el sector privado para enfrentar las negociaciones⁶¹.

La heterogeneidad presente en la forma de abordar las negociaciones tiene un carácter tanto sectorial como por estratos de empresas, lo cual también incide en el tipo de relación con el sector público. Así, por ejemplo, la SOFOFA, como representante del sector industrial, enfrenta actualmente las negociaciones a través de dos instancias: i) el "Comité de Negociaciones Internacionales", integrado por representantes de gremios y empresas asociadas, que hace un seguimiento de la evolución de los acuerdos y define estrategias para cada caso; y ii) el "Consejo del Área de Relaciones Internacionales", que analiza mensualmente el avance de las negociaciones y problemas generales del sector exportador, con la participación de agentes del sector público (SFF, 1998). Algunas de sus empresas o gremios asociados, que participan además en otras coordinadoras gremiales, hacen valer sus puntos de vista también en tales espacios. ASEXMA, por su parte, que es portavoz principalmente de las PYMES, intenta una representación más autónoma, participando además en el principal gremio de exportadores, la Corporación de Exportadores.

Aunque aglutinados en la SNA, entre los gremios del sector agrícola también existe la "afiliación múltiple" y la representación en gremios especializados, que muchas veces formulan sus intereses negociadores de un modo autónomo. Por otra parte, en este sector se levantan

⁶¹ Entrevista en CEPRI. Un referente de interés a este respecto es la Coordinadora de Organizaciones Empresariales para el Comercio Exterior (COECE) en México, creada durante las negociaciones de ese país con USA (Alba, citado en Muñoz, 1996).

interrogantes sobre la pertinencia de tener un solo vocero privado en las negociaciones.

La coordinación y representación del sector exportador de servicios en las negociaciones se daba anteriormente en forma directa desde cada gremio o a través de las ramas con presencia en la CPC, como el comercio, la banca y la construcción. Más recientemente el sector ha generado una institucionalidad propia a través del Comité de Exportadores de Servicios (CES/CCS). El CES asumió un importante rol en las etapas preparatorias del ALCA (a través del Foro Empresarial), como también en las actuales negociaciones, respecto a las cuales, a diferencia de gremios de otros sectores, se muestra especialmente favorable (CES, 1998). Por otra parte, debido a la diversidad de actividades representadas en este Comité, existen de todos modos tareas específicas que son asumidas por los gremios o asociaciones más representativas de cada rama.

Mirando ahora la relación público-privada en las negociaciones bilaterales, ella puede enmarcarse en una reticencia inicial de los gremios respecto a la estrategia de acuerdos, debido a la necesidad de enfrentar previamente otras tareas, como infraestructura y capacitación, y a su preferencia por continuar una apertura unilateral (Montero y Federici, 1997). Los antecedentes para mejorar los vínculos en esta materia se remontan a la "Comisión de Negociaciones Aladi", creada en la SOFOFA a mediados de los ochenta, a instancias de la DIRECON, para convocar a los gremios y constituir una instancia de información del sector público al privado. A partir de los noventa, la articulación más institucionalizada y permanente del gobierno con el sector privado radica en el Comité de Participación del Sector Privado y el Comité de Negociadores, al que son eventualmente invitados representantes del sector privado.

En ámbitos más concretos de las negociaciones bilaterales, y particularmente desde la negociación con el MERCOSUR, la relación pasa en primer lugar desde la DIRECON por la SOFOFA en su calidad de secretaría técnica ya mencionada. Así, las propias tareas de negociación, previa y de seguimiento de los acuerdos – en las "Comisiones Administradoras" –, son las principales instancias de aprendizaje en la relación público-privada, por los desafíos de coordinar información y defender intereses nacionales⁶². Esta relación es heterogénea en términos sectoriales, debido al diverso desarrollo de los distintos gremios o instituciones públicas relacionadas, que a veces encuentran dificultades para identificar o concor-

⁶² Estas tareas son complejas y demandantes, incluyendo frecuentes instancias de toma de decisiones y resolución de conflictos (entrevistas en DIRECON, marzo a agosto de 1998).

dar en el interés comercial. Las representaciones cruzadas entre gremios privados, el aprendizaje de articulación y reestructuraciones graduales al interior del sector público agregan otros elementos de complejidad al vínculo, que han hecho que en varias ocasiones los distintos agentes involucrados hayan debido enfrentar a más de un interlocutor.

En el ámbito del sector agrícola, se ha puesto a prueba duramente la institucionalidad global, de un modo especial durante las negociaciones con el MERCOSUR. Como ya se ha indicado, el principal gremio representativo del sector, la SNA, era también el más importante opositor. El vínculo habitual que existe entre el gremio y el gobierno a través del Ministerio sectorial pierde relevancia en este contexto debido a las diferencias en la posición de este ministerio respecto a las sustentadas por el equipo económico y de relaciones exteriores. Además de las diferentes posiciones entre los gremios y el gobierno respecto al tratado en sí, los primeros planteaban una crítica a la forma en que se han llevado a cabo las negociaciones. Ante esto, pasaron a asumir un peso relevante los parlamentarios que apoyaban la postura gremial, lo que llevó la discusión al nivel de la Presidencia; se reactivó así el Consejo Nacional de Agricultura, desde donde surgió el plan de ayuda especial al sector (Gómez, 1998; ver Recuadro 3).

RECUADRO 3.: La difícil relación público privada en el sector agrícola durante la negociación del MERCOSUR

Se considera este proceso, de marzo a septiembre de 1996, como uno de los conflictos más importantes y prolongados en el sector. Uno de sus estudiosos lo caracteriza distinguiendo tres momentos:

Antecedentes y primeras reacciones: La propuesta de las organizaciones empresariales de considerar los productos agrícolas tradicionales en una "lista de excepciones permanentes" habría contado con el apoyo del Ministerio de Agricultura, en vista de las ventajas comparativas del MERCOSUR. Sin embargo, las negociaciones conducen a "plazos razonables" de 15-18 años para tales productos, lo que encuentra el rechazo de las organizaciones agrícolas y una postura distanciada de las organizaciones campesinas (Muzech). El gobierno, con una actitud vacilante del Ministerio del ramo, acuerda finalmente medidas compensatorias y de modernización del sector. A diferencia de las directivas de los partidos, los parlamentarios – especialmente de zonas rurales – solidarizan con los agricultores. Los gremios no agrícolas apoyan la iniciativa de gobierno, mientras el principal agente supragremial (CPC) propone contemplar políticas de reconversión.

Movilización de los agricultores: A partir de asambleas regionales de agricultores y con el respaldo de la SNA, se planifican "tomas" de carreteras que contarían con apoyo del comercio y de los transportistas. Este movimiento, cuya reivindicación central es la defensa de la ruralidad, se explica de acuerdo a los organizadores por: i) la falta de cumplimiento de la autoridad sectorial respecto a las listas de excepciones, y ii) la forma de llevar a cabo las negociaciones.

La negociación final: Con un considerable apoyo de parlamentarios, el Acuerdo es ratificado por el Congreso, proceso que en sí era considerado un logro por parte del gremio. El Acuerdo incluye un plan de ayuda especial a pequeños y medianos agricultores. Con posterioridad, se produjo la remoción del Ministro del ramo para ser reemplazado por el principal negociador de la asociación del país al MERCOSUR.

(Fuente: Gómez, 1998)

Cabe señalar que discusiones similares, aunque bastante menos conflictivas que en el caso del MERCOSUR, se dieron durante las negociaciones con Canadá (SNA, 1997).

Por otra parte, debido a la reciente creación de la institucionalidad coordinadora en el sector servicios, CES, el sector privado organizado tuvo poca participación en las etapas de negociación del acuerdo con Canadá (primer acuerdo en contemplar la liberalización del sector), en tanto que ha sido más activo en el nuevo acuerdo con México y en las negociaciones para incorporar al sector en el acuerdo con Colombia. En estas negociaciones, el CES está representado en los comités creados por la CPC.

En síntesis, los gremios empresariales, al evaluar su participación en las negociaciones de acuerdos preferenciales, indican una evolución positiva entre los dos gobiernos de la Concertación, sin desconocer que desde el primer gobierno de la Concertación hubo un interés explícito por incorporar al sector privado en estas tareas. En lo que respecta a la información y coordinación pública-privada, la valoran bastante mejor en el caso de los acuerdos bilaterales, con canales fluidos y oportunos, que en relación a los ámbitos pluri y multilateral. Por su parte, el sector público hace una evaluación positiva de la tecnificación y arreglos organizacionales que han ido perfeccionado estos gremios, aunque señala que en ciertas situaciones persisten la diversidad de canales de representación y algunas dificultades para la identificación del interés comercial⁶³.

En cuanto al ámbito laboral, los analistas entrevistados (ver nota 50) coinciden en indicar que la directiva de la Central Unica de Trabajadores (CUT) está consciente de la importancia de las negociaciones comerciales, pero no logra salir del entrampamiento derivado de la falta de equipos representativos y de discusión en el ámbito doméstico, ya sea al interior de la Central o con otros agentes, lo que se manifiesta de un modo particular en la prolongada discusión sobre reformas laborales. También perciben que, en relación a los acuerdos comerciales, los sindicatos estarían en una posición más reactiva que propositiva, con dificultades para priorizar una generación de políticas de reconversión o desarrollo industrial. La discusión desarrollada en torno al NAFTA (1992-94, aproximadamente) constituye una excepción al bajo perfil de visibilidad laboral en estos procesos⁶⁴. En dicho período se formaron

⁶³ Apreciaciones en entrevistas efectuadas en 1998.

⁶⁴ Organizaciones sindicales y ecologistas habrían sido las principales opositoras al NAFTA (Oppenheim, 1997). La influencia de sindicatos de Estados Unidos y Canadá habría operado sobre un sindicalismo débil que aún no lograba definir su propia identidad. Al respecto, una declaración conjunta CUT y AFL-CIO a favor de un acuerdo bilateral con Estados Unidos reflejaba una falta de aprehensiones sobre el Acuerdo, que posibilitaba incluir más que anexar cláusulas

comisiones en DIRECON con trabajadores, pero la especificidad de los temas tratados y el peso de otros conflictos con el gobierno habría dificultado la permanencia de la relación.

En relación con la participación de agentes laborales en estos temas, los analistas perciben que el gobierno ha jugado un escaso papel, caracterizado por la falta de información y su incapacidad para explicar mejor los contenidos de las negociaciones; se requeriría que el apoyo del gobierno se orientara más hacia las organizaciones en su globalidad y no sólo a sus dirigentes. El gobierno, por su parte, ha planteado al mundo sindical que los acuerdos ayudan a regular el funcionamiento de las fuerzas del mercado, contribuyendo a un mayor equilibrio entre países de distinto tamaño y nivel de desarrollo. También está consciente de la complejidad de los temas en discusión y la necesidad de capacitación que requiere el mundo sindical para estar representado dentro de los equipos de negociación; con este fin, estaría dispuesto a conformar equipos de formación⁶⁵. De hecho, se estaría formulando un proyecto de más información y capacitación, por parte de la DIRECON y el Ministerio del Trabajo.

A partir de tales antecedentes puede entenderse que la participación laboral en lo relativo a negociaciones comerciales se haya producido principalmente en instancias internacionales de coordinación sindical, como son la Coordinadora de Centrales de Sindicales del Cono Sur (CCSCS), la Organización Regional Interamericana de Organizaciones Sindicales Libres (ORIT-CIOSL) y las Secretarías Profesionales Internacionales (SPI: regionales o mundiales). Asimismo, las propias instancias de integración van originando espacios de participación de los distintos actores, entre los cuales los sindicatos tienen un rol relevante⁶⁶. Respecto a esta dinámica, cabría preguntarse si esos espacios internacionales de articulación lograrán permear hacia el ámbito doméstico una mejor articulación con otros agentes.

V. NUEVAS CONDICIONANTES Y NECESIDADES

Con los antecedentes presentados, corresponde en este punto final evaluar los desafíos que plantea el nuevo escenario al vínculo públi-

laborales en éste (Albuquerque, 1994). Es probable que esa influencia defina una priorización de los temas estrictamente laborales en las negociaciones, en contraste con visiones más amplias sobre políticas públicas, como parece ocurrir en el ámbito del MERCOSUR.

⁶⁵ Intervención de Juan Gabriel Valdes, recogida en Ensignia y Castillo (1998).

⁶⁶ Esto ocurre en varios niveles, como el Foro Sindical y el Comité de Participación de la Sociedad Civil del ALCA, la Comisión Sindical y el Foro Consultivo Económico Social del MERCOSUR y las instancias de cooperación previstas en el Acuerdo con Canadá.

co-privado, escenario que, aunque está marcado por reestructuraciones y negociaciones permanentes, parece más bien profundizar que alterar dinámicas que ya han estado presentes a lo largo de los noventa. Una interrogante se refiere al curso que tomará la articulación público-privada en el ámbito de la inserción comercial internacional y la influencia que podrá ejercer, en una relación de causa-efecto, sobre la conformación de una estrategia. Sin embargo, en un plano más positivo, cabe también preguntarse cuál es el tipo de vínculo público-privado que podría mejorar el proceso de negociaciones y de definiciones de política comercial para que éstos a su vez contribuyeran a la implementación de una estrategia global más eficaz.

Entre los desafíos que proceden del entorno institucional externo, puede anotarse en primer lugar la próxima ronda de negociaciones multilaterales – “Ronda del Milenio”, que podría lanzarse a fines de año en la III Conferencia ministerial de la OMC, en Seattle⁶⁷. A ello se suma una multiplicidad de foros permanentes con una diversidad de temas de negociación – desde tarifas a políticas laborales – y los conflictos comerciales. Todas estas materias plantean requerimientos muy complejos al desarrollo de la institucionalidad y coordinación público-privada, tanto para la participación en éstos como para el cumplimiento de los compromisos asumidos⁶⁸. El cumplimiento de compromisos supone, por ejemplo, la adecuación de instrumentos y políticas, que se traducen en modificaciones legales o rediseño organizacional. Se suman a lo anterior las posibilidades y limitaciones que resultan de la participación interrelacionada en diversos acuerdos. Esto debe verse en términos de: i) mayor complejidad asociada a la necesidad de compatibilización entre acuerdos, por ejemplo entre MERCOSUR y Canadá; y ii.) poder de negociación o acumulación de fuerzas, como serían por ejemplo las negociaciones conjuntas con el MERCOSUR frente a otros bloques o en el ámbito multilateral. La complejidad de estas demandas hacen cada vez más necesaria una definición más clara de estrategia en el marco de la reorientación planteada en los noventa hacia la apertura vía acuerdos comerciales.

Un avance significativo en dicha definición sería también beneficioso en otros aspectos, como son, por una parte, la potenciación de re-

⁶⁷ Negociaciones que se prevén más rápidas y complejas que en la anterior Ronda Uruguay. Su complejidad deriva, no sólo de la diversidad de materias y posiciones que vienen manifestándose, sino además de la dinámica que han adquirido temas no previstos originalmente en la “Agenda Incorporada” de dicha Ronda.

⁶⁸ Como ilustración, puede notarse que, durante 1999, deben continuar las negociaciones en nueve grupos del ALCA, se prevén reuniones de comisiones administradoras de los varios acuerdos existentes y fases de negociación de nuevos acuerdos bilaterales, además de la preparación para próximas negociaciones multilaterales al menos en agricultura y servicios.

cursos humanos calificados procedentes de los sectores público y privado, y, por otra, la debida articulación entre los planteos que se llevan a los distintos foros. Esta participación de agentes económicos nacionales en distintos foros, como aquellos consultivos económico-sociales del MERCOSUR y del ALCA, donde se encuentran representantes públicos, de asociaciones empresariales, de trabajadores y otros agentes de la sociedad civil, resulta también en un proceso de aprendizaje que podría permearse hacia los niveles de articulación interna. En el caso de APEC, la diversidad y el carácter de los diversos foros que operan en su ámbito - circuito empresarial (PBEC), tripartito que incluye académicos (PECC) y foro intergubernamental (APEC) - han planteado, además, una importante demanda de coordinación del sector público con el sector privado y académico relacionado (Wilhelmy y Lazo, 1997).

Entre los desafíos de carácter interno, deben mencionarse en primer lugar las condiciones macro que habrían afectado durante los noventa el carácter de la inserción internacional del país, exigiendo revisiones mayores en los instrumentos por parte de los agentes involucrados. En segundo lugar, está la multiplicación de protagonismos y la emergencia de distintos puntos de vista en temas de política comercial. De esto hay muchos ejemplos en el último tiempo, como son los casos de la discusión arancelaria, el proyecto de salvaguardias, las bandas de precios y la idea de incorporación al MERCOSUR. A este respecto, es significativa la creciente presencia del Congreso en tales discusiones, la que puede tener efectos en la relación público-privada establecida hasta ahora, particularmente en lo que se refiere a gobierno-gremios empresariales.

La multiplicación de protagonismos presenta tanto desafíos como posibilidades a la discusión pendiente sobre estrategia. Por una parte, la complejidad derivada del creciente número de agentes participantes dificulta aún más los intentos de coherencia, al mismo tiempo que plantea la necesidad de reformular los arreglos organizacionales en operación. Por otra parte, abre posibilidades en términos de otorgar más realismo a la discusión y establecer mayores vínculos entre la estrategia de inserción y la estrategia global del desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- Agosin, Manuel (1997), "Trade and growth in Chile: Past performance and future prospects". Documento CEPAL, LC/R.1782. Santiago, diciembre.
- Agosin, Manuel (1998), "Políticas para fortalecer la inserción internacional de la economía chilena. Reflexiones para el debate". Santiago, junio (Presentación en Agenda 2010 del Foro de Desarrollo Productivo).
- Alburquerque, Mario (1994), "Implicancias del factor laboral en un eventual tratado de libre comercio con Estados Unidos". En *Papeles de Trabajo*. Programa de Estudios Prospectivos. Santiago.
- Alvarez, Carlos (1993), "La Corporación de Fomento de la Producción y la transformación de la industria manufacturera chilena". En *La transformación de la producción en Chile, cuatro ensayos de interpretación. Estudios e Informes de la CEPAL N° 84* CEPAL, Santiago.
- ASEXMA (s/f), *Memoria ASEXMA Chile 1997-1998*. Santiago.
- Banco Central (1994), Comisión nacional encargada de investigar la existencia de distorsiones en el precio de las mercaderías importadas. Secretaría Técnica. Santiago, noviembre.
- Banco Central (1997), "Subsidios en el comercio internacional". En *Indicadores de comercio exterior*, febrero 1997. Santiago.
- Cámara de Comercio de Santiago (1996), "La exportación de servicios en Chile: diagnóstico preliminar".
- Cámara de Comercio de Santiago (1998), *Boletín Económico Semanal*, junio. Santiago.
- Campero, Guillermo (1984), *Los gremios empresariales en el período 1970-1983*. ILET, Santiago.
- Capellán, Wendy (1998), *Impacto de la globalización en la política exterior de Chile: repercusiones en la estructura y alcance de la Cancillería (1990-1998)*. Tesis de grado en Magister de Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Santiago, abril.
- Castillo, Mario y otros (1994), "Reorganización industrial y estrategias competitivas en Chile". Documento CEPAL, LC/R.1467, CEPAL/CIID (CAN). Santiago, noviembre.

- Castillo, Mario y Raúl Álvarez (1998), "El liderazgo en las grandes empresas en Chile". En Wilson Peres (coord.): *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos*. Siglo XXI-CEPAL, México.
- Coeymans, Juan Eduardo y Felipe Larraín (1992), "Impacto de un Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y los Estados Unidos: un enfoque de equilibrio general". En Confederación de la Producción y del Comercio: *Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos*. Programa de Estudios para el Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y los Estados Unidos. CPC, Santiago.
- CORFO (s/f), "El nuevo sistema de fomento CORFO-CHILE. Colaboración para competir."
- CPC (s/f), *Cuenta de Actividades 1996-1998*. Santiago.
- Díaz, Alvaro y Joseph Ramos (1998), "Apertura y competitividad". En René Cortázar y Joaquín Vial (eds.): *Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*. CIEPLAN-DOLMEN, Santiago.
- DIRECON (1998a), "Relaciones económicas internacionales de Chile". *Estudio N° 1*, Ministerio de Relaciones Exteriores. Santiago, septiembre.
- DIRECON (1998b), Estado de avance de las negociaciones económicas internacionales. Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago (varios informes en web DIRECON: <http://DIRECON.multinet.cl/>).
- Dirven, Martine y Ludmila Ortega (1998), "El cluster lácteo en Chile", Borrador-CEPAL. Santiago, julio.
- Dugan, William y Alfredo Rehren (1990), "Impacto del régimen político en la intermediación de intereses: instituciones públicas y grupos empresariales en Chile". En *Política*, Nos. 22-23, junio. Santiago.
- Ensignia, Jaime y Gerardo Castillo (1998), *Libre comercio, integración regional y dimensión social. Desafíos para el sindicalismo latinoamericano*. Fundación Ebert-OIT, Santiago.
- Espinoza, Malva (1996), *Tendencias sindicales: análisis de una década*. En *Cuaderno de investigación 2*, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, Santiago.
- Evans, Peter (1995), "Introduction: Development strategies across public-private divide". *World Development*, Volumen 24, N° 6, junio.
- GATT (1991), "Mecanismo de examen de las políticas comerciales. República de Chile". Informe de la Secretaría. Documento C/RM/S/14.A, junio.

- Gligo, Nicolo (1997), "Nuevos roles y líneas de acción para PROCHILE". Departamento de Ingeniería Industrial, FCFM, Universidad de Chile. Santiago.
- Gómez, Sergio (1998), "Novedades en la agricultura chilena. Nuevos actores sociales y escenarios: negociaciones y confrontaciones." Capítulo III de N. Giarraca, y S. Cloquell (comps.): *Las agriculturas del MERCOSUR. El papel de los actores sociales*. Ed. La Colmena-CLACSO, Buenos Aires.
- van Klaveren, Alberto (1998), "Inserción internacional de Chile". En Cristián Toloza y Eugenio Lahera: *Chile en los noventa*. Presidencia de la República. Ediciones Dolmen, Santiago.
- Labarca, Guillermo (1997), "Las políticas de desarrollo productivo en Chile". En Wilson Peres (coord.): *Políticas de competitividad industrial. América Latina y el Caribe en los años noventa*. Editorial Siglo XXI, México.
- Lahera, Eugenio (1997), "The governance of the Chilean economy since 1990". Borrador, diciembre.
- León, Luis Vicente (1995), "Fortalecimiento de los gremios empresariales en América Latina". *Desarrollo Productivo* N° 29. CEPAL, Red de Reestructuración y Competitividad, LC/G.1885. Santiago, octubre.
- Macario, Carla (1998), "Chile: de las políticas de subsidio a las exportaciones a las políticas de desarrollo de la competitividad". En *Integración y Comercio*, Año 2, N° 4/5, enero-agosto. INTAL, Buenos Aires.
- Meller, Patricio y Raul Sáez (1995), "Lecciones y desafíos futuros del auge exportador chileno". En P. Meller, y R. Sáez (Eds.): *Auge exportador chileno. Lecciones y desafíos futuros*. CIEPLAN-DOLMEN Ediciones, Santiago.
- Meller, Patricio y Rodrigo Donoso (1998), *La industria chilena y el Mercosur*. Dolmen y DII/Universidad de Chile, Santiago.
- Meller, Patricio y Danny Misraji (1998), "Chile y los ALC con México, Colombia y Venezuela". Versión preliminar. Santiago, enero.
- Mensaje Presidencial, 21 de mayo, varios años, Santiago.
- Messner, Dirk y Inme Scholz (1997), "Chile: la dinámica económica del desarrollo y los bloques sociales para la modernización". En *Nueva Sociedad* N° 151, septiembre-octubre.

- Ministerio de Economía (1998a), "Plan de desarrollo de la competitividad - Chile 1998-2003 (Propuesta)". Santiago, enero.
- Ministerio de Economía (1998b), "Chile: el desarrollo productivo sectorial en el sector industrial". Observatorio de Desarrollo Productivo, *Informe N° 1*. Santiago, junio.
- Montero, Cecilia (1997), "Relaciones Estado - empresarios en una economía global. El caso de Chile". En *Nueva Sociedad N° 151*, septiembre-octubre.
- Montero, Cecilia y Jimena Federici (1997), "La inserción comercial de Chile en el mundo: un caso de cooperación entre empresarios y gobierno". Santiago, agosto.
- Muñoz, Oscar (Ed.) (1993), *Después de las privatizaciones: hacia el Estado regulador*. CIEPLAN, Santiago.
- Muñoz, Oscar (Ed.) (1996), *Estado, empresarios, instituciones: estrategias para la transformación productiva*. CEPAL-CIEPLAN. Santiago.
- North, Douglas (1995), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica, México.
- OMC (1997a), *Examen de las políticas comerciales: Chile*. Informe de la Secretaría. Documento WT/TPR/S/28, agosto.
- OMC (1997b), *Examen de las políticas comerciales: Estados Unidos 1996*. Ginebra, febrero.
- Oppenheim, Lois (1997), "Chile's export-oriented development strategy in the new global order and the legacies of neoliberalism". Presentado en la International Political Science Association, Seoul-So.Korea, agosto.
- Ossa, Fernando (1993), "Políticas de fomento del sector exportador". En Daniel Wisecarver: *El modelo económico chileno*. CINDE - Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Pérez-Alemán, Paola (1997), "Institutional transformations and economic development: learning, interfirm networks and the state in Chile". Borrador preliminar, septiembre.
- Pietrobelli, Carlo (1993), "El proceso de diversificación de exportaciones en Chile". En *Estudios e Informes de la CEPAL N° 84: La transformación de la producción en Chile, cuatro ensayos de interpretación*. CEPAL, Santiago.

- Pizarro, Roberto (1994), "Contenido y significación económica de los acuerdos de complementación económica de libre comercio". Santiago, febrero.
- PROCHILE (1997a), "Contacto con Héctor Casanueva Ojeda, Nuevo Director de ProChile". En *Contacto Internacional*, N° 6. Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago.
- PROCHILE (1997b), "Contacto con Roberto Fantuzzi: ProChile y Asexma, un matrimonio bienvenido". En *Contacto Internacional*, N° 8. Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago.
- PROCHILE (1998a), "Análisis de las exportaciones chilenas. 1998". Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago.
- PROCHILE (1998b). "Contacto con Mario García: ProChile e Instituto Textil. Un traje a la medida". En *Contacto Internacional*, N° 9. Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago.
- Robledo, Marcos (1997), "Sector privado, política exterior y estrategia de inserción económica internacional". En Paz Milet y otros (eds.): *Chile - Mercosur: una alianza estratégica*. Ed. Los Andes - FLACSO, Santiago.
- Rodrik, Dani (1994), "King-Kong meets Godzilla: The World Bank and the East Asian Miracle". *Discussion Paper Series* N° 944, CEPR.Londres, abril.
- SFF (s/f), *Memoria anual 1997/98*. Santiago.
- Silva, Verónica (1998), "Chile: elementos básicos en la construcción de su agenda de negociación". Borrador para comentarios. Santiago, octubre.
- SNA (s/f), *Memoria 1996*.
- SNA (1998), *Memoria de actividades 1997-1998*. Santiago.
- Stiglitz, Joseph (1997), "Algunas enseñanzas del milagro del Este asiático". En *Desarrollo Económico*, vol.37, N° 147, octubre-diciembre. Buenos Aires.
- Tomic, Esteban (1996), "La promoción de exportaciones de algunos países de América Latina". En Gana, Eduardo (comp.): *Las relaciones económicas entre América Latina y la Unión Europea: el papel de los servicios exteriores*. CEPAL, LC/G.1915-P. Santiago.
- Tussie, Diana (1996), "Políticas comerciales y compromisos en la OMC". Documento CEPAL LC/R.1672. Santiago, julio.

- Valdés, Juan Gabriel (1998), "Chile y su política de acuerdos económicos internacionales". Santiago, agosto.
- Ventura Diaz, Vivianne (1998), "Country-specific studies on the implications of the Uruguay Round: the built-in agenda and new issues". A joint ECLAC/UNCTAD study.
- Wilhelmy, Manfred y Rosa María Lazo (1997), "La política multilateral de Chile en Asia Pacífico". En *Estudios Internacionales* N° 117, año XXX, enero-marzo, Santiago.
- World Bank (1993), *The East Asian Miracle*. Oxford University Press, N.Y.
- Roberts, Darrin (1994), "King Kong meets Godzilla: The World Bank and the East Asian Miracle". Discussion Paper Series 94-04, CEPR, London, April.
- SZF (s/d), *Memoria anual 1997/98*. Santiago.
- SZA (s/d), *Memoria 1998*.
- Oso, Fernando (1993), "Políticas de fomento del comercio exterior". Daniel Wisniewski, 1997. Santiago.
- Stiglitz, Joseph (1997), "Algunas amenazas del milagro del Este asiático". En *Desarrollo Económico*, vol. 37, N° 147, octubre-diciembre, co. En *Desarrollo Económico*, (1997) año 37, número 147.
- Tomlin, Esteban (1996), "La promoción de exportaciones de algunos países de América Latina". En *Canal, Eduardo (comp.) Las relaciones económicas entre América Latina y el mundo*. Editorial Nueva Universidad de Chile. Santiago.
- Justie, Diana (1996), "Políticas comerciales y compromisos en la OMC". Documento CEPAL/C/R.96/25. Santiago, julio.

ANEXO 1

La discusión y reforma arancelaria de 1998 en Chile

Antecedentes. Debido al preocupante proceso de apreciación cambiaria durante los años 90, sumado a los riesgos de desviación de comercio, producto de los acuerdos comerciales firmados por el país, se venía discutiendo por largo tiempo la idea de una rebaja arancelaria.

Esta propuesta era considerada por el gobierno como una señal importante de persistencia en la estrategia de desarrollo basada en la apertura comercial y como restauradora de confianza en el período de crisis que se vivía. Aunque hubo importantes diferencias entre el gobierno y el sector privado, como también al interior de diversas instancias públicas y privadas, los ejes de discusión sobre la rebaja giraron en torno a (i) ritmo (gradualidad)⁶⁹, (ii) homogeneidad intersectorial en tiempos y niveles, (iii) oportunidad – habida cuenta de los efectos de la crisis– y (iv) requisito de compensación tributaria, por los menores ingresos fiscales de recaudación.

Es importante señalar que la discusión sobre homogeneidad, que había estado ausente por mucho tiempo en los debates sobre política comercial en Chile, ha tomado en cuenta la existencia de “perforaciones” ya presentes en el arancel, tanto por los acuerdos comerciales⁷⁰, como por algunos instrumentos específicos: bandas de precios agrícolas, castigo al pago de derechos de importación de bienes de capital, liberalización de productos informáticos. Los grupos potencialmente más afectados por la rebaja – sector agrícola y PYMEs – fueron también los más activos en la discusión.

La Ley de reforma arancelaria, Ley 19589 del 28 de octubre de 1998, considera una rebaja pareja de 5 puntos, aplicable gradualmente durante 5 años a partir del 1 de enero de 1999, lo que equivale a disminuir del 11% vigente (desde 1991) a un 6% en el año 2003.

⁶⁹ La propuesta del ejecutivo consideraba la rebaja de tres puntos el primer año y un punto adicional en los dos años siguientes.

⁷⁰ La diferenciación arancelaria por los acuerdos se expresa a nivel de países y de sectores en función de la preferencia otorgada a tales países y el peso como proveedor de los respectivos productos. De acuerdo a ello, un estudio reciente mostraba que la minería y la industria resultaban los sectores más “protegidos” a nivel de todo el comercio, aunque los productos agropecuarios y alimenticios resultaban con mayor pago de aranceles en el comercio con países con Acuerdos (Cámara de Comercio de Santiago, 1998b).

La compensación por los menores ingresos fiscales que esta rebaja representa se obtendrá mediante incrementos impositivos también graduales sobre el tabaco (desde 1999), la gasolina (desde el 2000) y timbres y estampillas (que gravan actos jurídicos y afectan a operaciones de crédito) desde el 2002⁷¹.

Adicionalmente, y de acuerdo a un Protocolo de entendimiento complementario a la ley, una proporción de los recursos liberados por el desmantelamiento de instrumentos, que se adecúan a la OMC (ver también Anexo 5) contribuirá también a compensar la rebaja arancelaria, destinándose los restantes recursos liberados al fomento productivo de los sectores de PYMES y agrícolas, con el compromiso adicional de establecer mecanismos de salvaguardias, al mismo tiempo que se perfeccionan los instrumentos antidumping existentes⁷².

⁷¹ Esta discusión se vinculaba originalmente a la de una reforma tributaria global, que fué postergada por un período más o menos prolongado.

⁷² Este último mecanismo ya se encontraba en vías de revisión para adecuarlo a la normativa OMC, como se indica en la evaluación efectuada sobre Chile en el proceso de revisión de políticas comerciales de la OMC a fines de 1997 (OMC, 1997).

ANEXO 2

La política de competitividad en Chile en los noventa

Orientaciones. La política de competitividad, definida en un contexto de crecimiento de la economía y profundización de la inserción internacional, muestra una reorientación de instrumentos dirigidos desde la oferta hacia la demanda (o hacia criterios demanda, como los fondos concursables), enfatiza la horizontalidad, promueve la asociatividad entre agentes y el cofinanciamiento, y concibe la prescindencia gradual de la participación pública.

Estos principios armonizan, en general, con la adecuación a normas multilaterales, por lo cual sólo hay que hacer relativamente pocos ajustes de instrumentos respecto a ellos; sin embargo, estos ajustes se presentan en el caso de instrumentos considerados importantes para el desarrollo exportador, como el Sistema Simplificado de Reintegro a Exportadores, el Sistema de Pago Diferido para la importación de bienes de capital y el Nuevo Régimen para la Industria Automotriz (ver también Anexo 5).

El Programa de desarrollo de la competitividad. Chile: 1998-2003.

Este Programa contempla varias de las modificaciones recientes efectuadas sobre los instrumentos mencionados, que están incorporadas en la ley de reforma arancelaria. La propuesta fue presentada por el Ministerio de Economía, en coordinación con organismos públicos - como CORFO, PROCHILE Y SENCE - y privados, con el propósito de enfrentar las dificultades de carácter macroeconómico - tasa de interés, tipo de cambio - que venían afectando en los últimos años a los exportadores y de atender la necesaria adecuación de instrumentos a los compromisos multilaterales (OMC). La reorientación, que mantiene una preocupación especial por las PYMES, supone reforzar el fomento tecnológico productivo, la readecuación ambiental (producción limpia), la capacitación y el fomento exportador, al mismo tiempo que se adecúan y desarrollan los instrumentos financieros en tales ámbitos.

Fuente: Ministerio de Economía, 1998a.

ANEXO 3

Gremios privados empresariales en Chile: sectores representados y prioridad negociadora¹

GREMIO (Año de fundación)	SECTORES REPRESENTADOS	PRIORIDAD NEGOCIADORA 1998 ²
GENERAL		
Confederación de la Producción y del Comercio - CPC (1935)	Gremios de todos los sectores económicos ³	
EXPORTADORES		
Corporación Nacional de Exportadores (1988)*/	Exportadores no tradicionales (gremios y empresas de la cadena)	Acceso a mercados y mecanismos de solución de diferencias
MINERO		
Sociedad Nacional de Minería - SONAMI (1883)	Asociaciones mineras regionales y empresas mineras primarias e industriales (excluida CODELCO)	
AGRO-SILVICOLA (incluye agroindustria)		
Sociedad Nacional de Agricultura - SNA (1838)	Empresarios agrícolas en su conjunto	Acceso a mercado
Confederación de Productores Agrícolas CPA (1960's)	Medianos y grandes empresarios agrícolas tradicionales (Zona Central)	
Consorcio de Sociedades Agrícolas del Sur - CAS (1944)	Empresarios agrícolas medianos (Zona Sur)	
Asociación de Exportadores (1935)	Exportadores de fruta	
Federación de Productores de Fruta - FEDEFruta (1985)	Productores de fruta	
Federación de Procesadores de Alimentos y Agroindustriales de Chile - FEPACH (1990) */	Gremios agroindustriales (horto-frutícolas)	Accelerar desgravaciones y revisar subsidios agrícolas
Asociación de exportadores de vino (1947)	Empresas exportadoras	
Corporación Nacional de la Madera - CORMA (1952) */	Profesionales y empresas forestales (grandes empresas: primario e industrial)	Estabilizar SGP
INDUSTRIAL		
Sociedad de Fomento Fabril - SFF (1883) */	Gremios industriales (grandes empresas)	Accelerar desgravación, revisar normas, SGP, escalonamiento
Asociación de Exportadores de Manufacturas - ASEXMA (1985) */	Empresas industriales, exportadores no tradicionales	Seguir con acuerdos bilaterales
Sociedad Nacional de Pesca - SONAPESCA (1949) */	Gremios y empresas de la industria pesquera de exportación, armadores y astilleros	Acceso a mercados y política competencia multilateral
Asociación de Industriales de la Madera - ASIMAD (1937) */	Empresas de industria de la madera (pymes)	Estabilización del SGP
Asociación de Impresores de Chile - ASIMPRES (1930) */	Empresas impresoras (pymes)	Revisar barreras no arancelarias
Instituto Textil de Chile - INTECH (1961) */	Empresas textiles y de confecciones ⁴	Seguir con acuerdos bilaterales

¹ La nómina de gremios citados en el texto no es exhaustiva de los gremios existentes. Un asterisco (*) indica gremios entrevistados durante la investigación de 1998. Ver también Anexo 4.

² A menos que se indique otro año, la prioridad negociadora con socios comerciales está referida a 1998.

³ Integrada por: SNA, Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo, SONAMI, SFF, Cámara Chilena de la Construcción, Asociación Nacional de Bancos e Instituciones Financieras (folleto CPC).

⁴ Incluye socios cooperadores que representan empresas de maquinarias o insumos al sector.

GREMIO (Año de fundación)	SECTORES REPRESENTADOS	PRIORIDAD NEGOCIADORA 1998 ²
Asociación de Industriales Metalúrgicos y Metalmecánicos – ASIMET (1938) ⁵	Empresas proveedoras de automotrices	Acuerdo sectorial y normas de origen
SERVICIOS		
Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo (1858)		
Cámara de Comercio de Santiago – CCS (1919)* /	(Coordina) Comité de Exportadores de Servicios CES	Liberalización de factores (capital, personas)
Cámara Chilena de la Construcción (1951)		
Asociación Nacional de Bancos e Instituciones Financieras (1945).		

Fuente: Elaboración propia en base a: i.) Páginas web, folletos institucionales y memorias de la CPC (1996, 1998), SNA (1996, 1998), SOFOFA (1998), ASEXMA (1998); ii.) Entrevistas efectuadas en 1998; iii.) Otros documentos: Montero y Federici (1997), Gómez (1998), Cámara de Comercio de Santiago (1996), Campero (1984).

⁵ Existe un Círculo Automotriz en esta Asociación */.

ANEXO 4

Empresarios y política comercial en Chile: entre la crítica y la cooperación (la opinión de los gremios)

TEMAS	GREMIOS EMPRESARIALES			
	GENERAL	CPC	ASEXMA	SNA
ESTRATEGIA DE GOBIERNO SOBRE COMERCIO EXTERIOR	Crítica por ausencia de estrategia	Falta definición en sectores público y privado responsables. Necesidad de nuevos enfoques en: estrategia, áreas de mercado prioritarias y segunda fase	Apoya acuerdos bilaterales Prioriza América Latina y aprueba Mercosur Plantea necesidad de mejorar tipo de cambio	
REBAJA UNILATERAL DE ARANCELES	Tendencia a converger posiciones a favor, excepto gremios de PYMES. Opuestos a compensación tributaria	Muy necesaria Necesidad de aranceles bajos y parejos	Con SOFOFA: visión crítica, priorizan acuerdos. Riesgo de reducir capacidad negociadora. Preven pocos efectos favorables reales	Se justifica si aumenta el tipo de cambio (principal urgencia)
ACUERDOS PREFERENCIALES	Evolución de rechazo a apoyo condicionado y evaluación de resultados Sugieren evaluación antes de continuar	Necesidad de anticipar otras tareas de competitividad. Falta política de largo plazo coherente (elección de países). Segmentación en la asignación de áreas de negociación. Necesidad de aprovechar ventajas que abren los acuerdos.	Enfatizan ser los primeros favorables a esta política. Plantean mayor evaluación del cumplimiento.	Principal crítico debido a: i) distorsión de política arancelaria, ii) riesgos sanitarios, iii) desventajas competitivas por subsidios en otros países.
ESTRATEGIA DE BLOQUES (PLURILATERALES)	Reticencia inicial Exportadores abiertamente favorables	Inicialmente no dispuestos a restricciones de terceros mercados. Luego, favorables por efectos en: corrientes de comercio/ inversiones, defensa ante otros bloques		
PARTICIPACION EN NEGOCIACIONES	Evoluciona del primer al segundo gobierno de la Concertación Deficiencias de comunicación entre cúpulas y gremios o ramas	Entre los dos gobiernos de la Concertación, evoluciona desde nula participación y escasa información a un trabajo más estrecho	Mejoran relaciones en el tiempo Persisten problemas de coordinación en el sector privado (canales verticales)	Demanda más participación en iniciativas de integración. Mejoran relaciones en el tiempo, aunque evalúan liderazgos públicos poco efectivos y erróneo tener un sólo representante privado. Sigue sintiéndose fuera, pero hay autocritica

ANEXO 5

Subsidios en el fomento exportador chileno: antecedentes y modificaciones recientes

Antecedentes. Los principales instrumentos de subsidio a la exportación se describen a continuación:

Sistema Simplificado de Reintegro a Exportadores (Ley 18.480/1985): contempla el reintegro de 10%, 5% o 3% sobre el valor FOB de las exportaciones menores no tradicionales, de acuerdo a topes en el monto exportado y otras consideraciones de exclusión fijadas por ley anualmente.

Sistema de Pago Diferido de Derechos de Aduana y Crédito fiscal para la importación de bienes de capital (Ley 18.634/1987): permite diferir en el tiempo el pago de derechos aduaneros, o castigar (crédito fiscal) total o parcialmente cada cuota de acuerdo al porcentaje de producción exportada (cuando corresponda). También prevé crédito fiscal para el caso de compra de un bien de producción nacional.

Nuevo Régimen para la Industria Automotriz ("Estatuto Automotriz", Ley 18.483/1985): contempla un régimen suspensivo de pago de aranceles para las empresas ensambladoras por la importación de componentes, un sistema de "intercambio compensado", crédito fiscal por integración nacional en vehículos transferidos en el país, y por estímulo a la exportación de componentes nacionales.

Modificaciones. La reciente ley de rebaja arancelaria modifica los dos primeros instrumentos para adecuarlos a la OMC, en un proceso que concluye en el 2003. En el Reintegro Simplificado, la tasa máxima de 10% sobre las exportaciones converge a un 3% de un modo gradual entre 1999 y 2003, y el nivel de 5% actual se lleva a un 3% en el 2003, con lo que a partir de esa fecha persiste sólo el nivel de 3%. En el Pago Diferido de aranceles sobre bienes de capital, se prevé la eliminación por etapas, desde la fecha de publicación de la ley, de la posibilidad del pago en cuotas y del beneficio de castigo de la deuda de los derechos de importación por parte de los exportadores. Adicionalmente, la ley prevé que se adecúen a los nuevos niveles arancelarios las bandas de precios aplicadas a productos agrícolas y los aranceles sobre partes y piezas que tienen tratamiento especial en el Estatuto Automotriz.

También se han notificado al Comité de subsidios de la OMC el Programa de Apoyo a la Gestión de Empresas Exportadoras (PREMEX) y un par de programas de apoyo a zonas extremas. Parte del régimen automotriz concluyó su operación en 1998 mientras que el intercambio compensado, notificado como Trims ante la OMC, debería agotarse en el 2000.

Fuente: Banco Central, 1997; OMC, 1997, Ley de aranceles /1998 (ver Anexo 1).

SIGLAS UTILIZADAS EN ESTE TRABAJO

- ACE: Acuerdo de Complementación Económica
- AEC: Arancel Externo Común
- ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración
- ALCA: Área de Libre Comercio de las Américas
- ANBIF: Asociación de Bancos e Instituciones Financieras *
- APPIs: Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones
- APEC: Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico
- ASEXMA: Asociación de Exportadores de Manufacturas *
- ASIMAD: Asociación de Industriales de la Madera *
- ASIMET: Asociación de Industriales Metalúrgicos y Metalmecánicos *
- ASIMPRES: Asociación de Impresores de Chile *
- CAS: Consorcio de Sociedades Agrícolas del Sur *
- CASE: Comité de Asesores Empresariales / CPC*
- CCHC: Cámara Chilena de la Construcción *
- CCS: Cámara de Comercio de Santiago *
- CCSCS: Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur
- CEPRI: Centro de Productividad Integral *
- CES: Consejo Económico y Social *
- CES/CCS: Comité de Empresas Exportadoras de Servicios/ Cámara de Comercio de Santiago *
- CNC: Cámara Nacional de Comercio *
- CNPC: Centro Nacional de la Productividad y la Calidad *
- CORFO: Corporación de Fomento de la Producción *
- CORMA: Corporación Nacional de la Madera *
- CPA: Confederación de Productores Agrícolas *
- CPC: Confederación de la Producción y el Comercio *
- CUT: Central Única de Trabajadores *
- DECOEX: Departamento de Comercio Exterior/ Ministerio de Economía *
- DIRECON: Dirección de Relaciones Económicas Internacionales/ Ministerio de Relaciones Exteriores *
- FEDEFRUTA: Federación de Productores de Fruta *
- FEPACH: Federación de Procesadores de Alimentos y Agroindustriales de Chile *
- GATT: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
- INTECH: Instituto Textil de Chile *
- MERCOSUR: Mercado Común del Sur
- MUCECH: Movimiento *

- **TLCAN:** Tratado de Libre Comercio de América del Norte (conocido por su sigla en inglés **NAFTA**)
- **ODEPA:** Oficina de Estudios y Políticas Agrarias/ Ministerio de Agricultura *
- **OMC:** Organización Mundial del Comercio
- **ORIT-CIOSL:** Organización Regional Interamericana de Organizaciones Sindicales Libres
- **PBEC:** Pacific Basin Economic Council/ APEC
- **PECC:** Pacific Economic Cooperation Council/ APEC
- **PPE:** Proyecto de Promoción de Exportaciones/ Prochile *
- **PROCHILE:** Dirección de Promoción de Exportaciones/ Ministerio de Relaciones Exteriores *
- **PYMES:** Pequeñas y Medianas Empresas
- **SENCE:** Servicio Nacional de la Capacitación y el Empleo *
- **SFF=SOFOFA:** Sociedad de Fomento Fabril *
- **SNA:** Sociedad Nacional de Agricultura *
- **SONAMI:** Sociedad Nacional de Minería *
- **SONAPESCA:** Sociedad Nacional de Pesca *
- **SPI:** Secretarías Profesionales Internacionales
- **TLC:** Tratado de Libre Comercio

* Organismos de Chile

HACIA UNA GARANTÍA UNIVERSAL EN SALUD. UNA NUEVA RELACIÓN ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

Carmen Celedón

César Oyarzo

I. INTRODUCCIÓN

Este documento intenta abordar el sistema de organización de la seguridad social en salud desde una perspectiva de la relación público-privada, bajo un marco de análisis que pone especial énfasis en la definición y diferenciación de las funciones básicas que debe desempeñar cualquier sistema de esta naturaleza. En este marco de funciones, la relación público-privada adquiere nuevas formas. No se trata simplemente de discutir si es necesario reducir o aumentar el tamaño de lo público, sino de analizar su papel en cada una de las funciones. Este enfoque resulta indispensable para un sector en que el Estado aparece como un actor que desempeña diversos roles tales como productor, administrador de seguros y regulador. En este contexto, la respuesta para una adecuada relación público-privada pasa por establecer, en primer término, un nuevo ordenamiento de los actores en cada una de las funciones.

Un segundo aspecto de este ensayo es que nuestra visión de lo privado no se agota en el espacio de la empresa o del consumidor individual. Consideramos también de interés incorporar el papel de la comunidad organizada en el funcionamiento del sistema de salud. Esto permite ampliar las fronteras de la discusión tradicional entre lo público, asociado al aparato estatal, y lo privado, entendido como el mundo de la empresa y los consumidores individuales. Como se desprende de los argumentos desarrollados en este documento, la comunidad organizada puede ejercer una función complementaria al rol del Estado y del sector privado en el ejercicio de las diferentes funciones del sistema.

En la sección II de este trabajo se plantea una discusión general sobre el papel del Estado, del mercado y de la sociedad civil en el sector de la salud. Se realiza además una evaluación de la eficacia y eficiencia relativa de cada uno de estos mecanismos institucionales, así como de su impacto sobre la equidad, la eficiencia y la expresión de la libertad de las personas. La eficiencia relativa del Estado, del mercado y de las organizaciones intermedias en el ejercicio de cada una de las funciones

distinguidas en el sector dependerá, primero, de las ventajas y limitaciones que tengan para el logro de los objetivos propuestos y, segundo, del contexto específico en que se apliquen.

La sección III describe el actual sistema de seguridad social en salud en Chile, destacando sus principales deficiencias desde la perspectiva de los principios básicos que deben orientar la organización de cualquier sistema de salud: la equidad, la eficiencia social y la libertad de elección. Este análisis sirve como punto de partida para el desarrollo de propuestas de reforma para el sector.

Vistos los argumentos desarrollados en las secciones anteriores, en la sección IV de este documento se plantea un esquema de organización de la salud que integre de mejor manera la acción pública y privada con miras a un balance entre equidad, eficiencia y libertad de elección. La sección V aborda un itinerario posible de reformas que contribuyan gradualmente a la construcción de este sistema integrado de la seguridad social en salud.

II. MARCO DE REFERENCIA SOBRE LOS PAPELES DEL ESTADO, DEL MERCADO Y DE LA SOCIEDAD CIVIL EN UN SISTEMA DE SALUD¹

La definición del papel del Estado, del mercado y de la sociedad civil en la seguridad social en salud requiere, en primer lugar, contar con una visión respecto de los objetivos que debe cumplir un sistema de estas características. Se trata de garantizar a todas las personas, cualquiera sea su condición económica, social o de salud, la protección de la salud física y mental. Ello debe hacerse al más alto nivel posible dentro de las limitaciones de recursos y de organización que enfrente cada país.

Para esto es preciso lograr un balance adecuado entre los principios de *equidad*, es decir, de garantía del acceso universal y de cobertura amplia de prestaciones de salud; de *eficiencia social*, esto es, de asignación y utilización de los recursos disponibles de acuerdo a criterios de costo-efectividad, y, finalmente, de *libertad de elección*, vale decir, del derecho a que las personas expresen libremente sus preferencias pudiendo organizarse para resolver sus propias necesidades.

En la búsqueda de estos objetivos el sistema debe cumplir con algunas funciones básicas. Siguiendo el marco propuesto por Londoño y

¹ Los elementos conceptuales que aborda este capítulo han sido desarrollados más ampliamente en el trabajo de Celedón y Oyarzo (1999).

Frenk (1995), un sistema de salud debe realizar cuatro tipos de funciones: la función de *definición de políticas* y de *regulación* del sistema, que consiste en la fijación de normas y reglas de funcionamiento, el control de su cumplimiento y su evolución en el tiempo; la función de *financiamiento*, que establece reglas de financiamiento o de fuente de recursos, de recaudación y de asignación de subsidios; la función de *articulación*, que canaliza los recursos hacia la compra de bienes y servicios de salud; y la función de *producción*, que abarca un amplio rango de prestaciones públicas y privadas, desde acciones muy simples hasta prestaciones de alta complejidad.

Los países se han organizado de muy diversas maneras para cumplir con estas funciones de acuerdo a su historia, sus preferencias y valores, dotación de recursos, desarrollo institucional, etc. El resultado puede ser evaluado, entonces, considerando ciertos principios básicos que deben orientar la organización de cualquier sistema de salud.

Una distinción clara entre las diferentes funciones imperativas de cualquier sistema de salud permite distinguir las ventajas y desventajas de los distintos arreglos institucionales, definir en forma más precisa el papel que deben jugar el Estado, el mercado y los organismos intermedios, y encontrar el diseño organizacional óptimo del sistema, que permita compatibilizar de la mejor forma posible los objetivos propuestos.

Previamente a entrar en un análisis de los roles que deben jugar cada uno de ellos en las funciones del sistema de salud, es necesario definir algunos conceptos básicos. El Estado, el mercado y la sociedad civil serán considerados en este trabajo en cuanto mecanismos institucionales de coordinación que permiten, en alguna forma, recoger las necesidades de las personas y ejercer control social para garantizar el cumplimiento de los derechos ciudadanos. El impacto particular de ellos sobre la equidad, la eficiencia y la expresión de la libertad de las personas dependerá, como veremos más adelante, de las ventajas y limitaciones propias, y del contexto específico en que se apliquen.

1. Definición de políticas, regulación y control social

En esta sección se abordará el papel de los distintos mecanismos institucionales en la definición de políticas y la regulación del sistema de salud, con especial énfasis en el tema del control social. Se entiende por éste la capacidad de las personas de hacer valer sus derechos; en el caso que nos ocupa, se alude al derecho a la protección de la salud.

Hacer valer los derechos de las personas requiere la existencia de ciertos mecanismos de control por parte de la ciudadanía. Estos pueden ser instrumentos *de mercado, legales o de participación*. Llamados también "de voz", los últimos pueden ser mecanismos de participación individual o colectiva.

Los distintos instrumentos de control social suponen condiciones para ser eficientes y eficaces, favorecer la equidad y promover la formación de capital social. Se necesitan también ciertas condiciones para que estos instrumentos sean sustentables. Por ejemplo, los mecanismos de mercado funcionan mejor en contextos en que existe mejor información y una distribución del ingreso más igualitaria. Los mecanismos legales son más eficaces y equitativos cuando se cuenta con un Estado de derecho más desarrollado. A su vez, la participación opera mejor en sociedades en que existe una mayor cohesión social y confianza en las instituciones (Celedón y Noé, 1998).

En un Estado de derecho, los ciudadanos tienen ciertas garantías básicas -sean éstos derechos contractuales o no- y existe un sistema legal que permite hacerlas valer, cualquiera sea la condición económica, étnica o social. La exigibilidad y el respeto de los derechos ciudadanos bajo un Estado de derecho son independientes del poder relativo de las personas o grupos.

El fomento de la participación individual o colectiva a través de las organizaciones intermedias aumenta el poder relativo de las personas o grupos y pasa entonces a tener un papel determinante en la capacidad de hacer valer y respetar los derechos ciudadanos. Sin embargo, es necesario poner una nota de cautela frente a esta modalidad de control social, dado que puede introducir tensión entre los intereses individuales y los colectivos o el bien común, en la medida que los grupos que tendrán mayores incentivos a asociarse para defender sus intereses no necesariamente serán los más vulnerables o necesitados.

a) Definición de políticas

En relación con el ámbito de la salud, la primera responsabilidad del Estado es la definición de políticas y normas, así como la provisión de un contexto adecuado que permita el pleno desarrollo de los distintos actores sociales. La interrelación de ambos aspectos debe permitir la construcción de un sistema de salud que cumpla en forma eficiente y eficaz con los objetivos propuestos. Esta función podría denominarse "creación de condiciones y de coordinación".

Sin embargo, el que esta responsabilidad recaiga íntegramente en el Estado no debe confundirse con que ella pueda ser ejercida autoritariamente desde la burocracia técnica y sin participación del sector privado y de la ciudadanía. Al contrario, existen claras ventajas de incorporar a los actores-sujetos de las políticas públicas en la definición de éstas, no sólo como expresión real de la democracia política, sino también como elemento creador de condiciones que favorecen la sustentabilidad técnica y política. En efecto, la incorporación de los actores-sujetos de las políticas públicas permite una mejor definición técnica de las normas y facilita su aplicación. Por otra parte, un proceso participativo de determinación de políticas habilita a las personas como ciudadanos concientes de sus derechos, lo que facilita el que ejerzan posteriormente un efectivo control social sobre el sistema. Adicionalmente, le da una mayor sustentabilidad al sistema en la medida que incrementa el capital social. Esta mirada del Estado pone de relieve la necesidad de fortalecerlo como instrumento coordinador y articulador de los distintos intereses sociales.

b) Regulación

La función de regulación es también un espacio natural de acción del Estado. Este tiene un rol rector del sistema de salud y de garante de los derechos de las personas y, por tanto, tiene la responsabilidad de diseñar reglas del juego claras y exigibles, que promuevan un balance adecuado entre los principios de equidad, eficiencia y libertad de elección en el sistema de salud. El Estado debe también asegurar la calidad de estas acciones, lo que exige sistemas de acreditación y fiscalización permanente de los profesionales de la salud y de los prestadores.

En general, el Estado tiene la obligación de velar por el buen uso de los recursos escasos, por lo que le corresponde regular el funcionamiento de los mercados de seguros y de proveedores, promoviendo la competencia y transparencia. Sin embargo, se trata de que los instrumentos de regulación sean eficientes y eficaces, para lo cual se necesita contrastar los costos y los beneficios de los distintos instrumentos de regulación, y garantizar que exista independencia de los organismos reguladores respecto de los intereses de grupos particulares, sean éstos públicos o privados. En este ámbito, al Estado le corresponde también velar por que los individuos y las empresas cumplan con las normativas vigentes, procurando un equilibrio adecuado entre los distintos instrumentos de control del sistema de salud por la ciudadanía, esto es, entre la regulación, la promoción del mercado y la participación de la sociedad civil.

c) Control social²

Como se señaló anteriormente, la regulación, el mercado y la participación individual u organizada de las personas son distintos instrumentos de control social. Cada uno de ellos requiere de ciertas condiciones para ser eficiente, favorecer la equidad y promover la formación de capital social (esto es, generar confianza en la institucionalidad y crear capacidad de organización y colaboración).

El mercado permite ejercer control social o expresar las demandas por la vía de la "salida". Si un usuario está insatisfecho con el servicio, entonces deja de comprarlo a su proveedor usual y, como resultado de ello, los ingresos de la empresa disminuyen. La administración está obligada entonces a asumir las correcciones necesarias para recuperar su participación en el mercado.

Una alternativa a este mecanismo es expresar la insatisfacción directamente a la administración (o a alguna otra autoridad superior a ésta) a través de organizaciones o representantes de los usuarios del servicio. En este caso, también la administración se ve exigida a enmendar rumbo para satisfacer las necesidades de los usuarios.

En general se tiende a pensar que el mecanismo "de salida" es un incentivo más poderoso que los mecanismos de participación, porque se trata de una acción individual que no requiere coordinación. Precisamente es éste el concepto que está detrás de los esquemas de "voucher" para el financiamiento de algunos servicios sociales como la educación o la salud, donde "el dinero sigue al paciente".

Sin embargo, en algunos contextos los mecanismos de articulación social pueden ser un complemento importante de los de mercado como modalidades de control social.

El sector de la salud es concentra una gran cantidad de fallas de mercado. A menudo, en él los mecanismos "de salida" se ven seriamente dificultados. A continuación se enumeran las principales fallas de mercado en el sector salud que limitan el ejercicio de este instrumento de control social:

- Inelasticidad de la demanda

Desde la perspectiva del usuario, la calidad del bien salud es una

² Esta sección se basa en el trabajo de Celedón y Noé (1998).

combinación de servicios médicos, servicios de hotelería, consumo de medicamentos, tiempos de espera, etc. Dado lo complejo que resulta para los individuos juzgar la calidad intrínseca de este servicio se puede suponer que su demanda es relativamente inelástica, tanto al precio -debido a la escasez de sustitutos-, como a la calidad, la cual no puede ser evaluada por ellos en forma efectiva. Por otra parte, la confianza y lealtad al profesional de la salud son factores determinantes en su elección, lo que hace menos operativo el mecanismo "de salida".

- La salud como bien público

Un grupo de atenciones de salud tiene la característica de bien público. La salud es fundamentalmente el resultado de acciones preventivas y de promoción de estilos de vida saludables. Este tipo de acciones no surge espontáneamente de la demanda de los usuarios, por lo que los sistemas puramente de mercado tienden a concentrar sus acciones de salud en el ámbito curativo. Ello da como resultado una combinación de prestaciones desbalanceada y sub-óptima desde el punto de vista social.

- Monopolio natural

En contextos en los cuales existen importantes economías de escala traducidas en la presencia de "monopolios naturales" (sin proveedores alternativos), desaparece la posibilidad práctica de "votar con los pies". En muchas localidades urbanas y rurales sólo se dispone de un establecimiento de atención de salud para la resolución de problemas de mayor complejidad. En este caso, la opción "de salida" resulta inexistente o viable sólo a costos muy elevados, en especial para los más pobres. Establecer, entonces, otros mecanismos de control social, como los de participación, es en estas situaciones particularmente importante.

- Existencia de un tercer pagador

Por último, para que un mercado sea eficiente las partes involucradas en las transacciones deben actuar en función de los incentivos adecuados. Los proveedores deben actuar motivados por consideraciones financieras y los compradores o financiadores movidos por satisfacer las necesidades de los clientes.

En particular, el uso del mecanismo "de salida" como instrumento de control social se ve limitado en la medida que un organismo externo al individuo se hace responsable del pago. A modo de ejemplo, los aumentos de precio, que en un mercado tradicional hacen que los consumidores busquen alternativas, no generan el mismo efecto si recaen en el organismo financiero que actúa como tercer pagador.

d) Síntesis

A modo de síntesis se presenta el Cuadro 1, que contiene el papel del Estado, del mercado y de los organismos intermedios en materia de definición de políticas, de regulación y de control social.

CUADRO 1.

EL ROL DEL ESTADO, DEL MERCADO Y DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA
DEFINICIÓN DE POLÍTICAS, LA REGULACIÓN Y EL CONTROL SOCIAL
SOBRE EL SISTEMA DE SALUD

FUNCIÓN	MERCADO	ORGANISMOS INTERMEDIOS	ESTADO
DEFINICIÓN DE POLÍTICAS, REGULACIÓN Y CONTROL SOCIAL			
Se refiere a la definición de políticas, normas y las reglas de funcionamiento del sistema, al control de su cumplimiento y evolución del marco institucional.	Los individuos pueden ejercer control sobre el sistema. Su poder individual es mayor mientras exista mejor información, el Estado de derecho sea más desarrollado, menores los grados de desigualdad económica y cuando no existan fallas de mercado. El control social se facilita en la medida que haya menos dificultades para la "salida".	Los organismos intermedios tienen un mayor poder relativo que los individuos, potencian la acción individual y, por tanto, permiten ejercer un mayor control social sobre el sistema de salud. Sin embargo, están expuestos a los problemas de agente-principal.	La definición de políticas y la regulación del sistema es responsabilidad fundamentalmente del Estado, así como definir las reglas del juego para que exista un efectivo control social sobre el sistema de salud.

2. El financiamiento del sistema

El ámbito del financiamiento se define, en primer término, a partir de la respuesta a dos preguntas básicas: ¿tienen todos los individuos capacidad de pago para financiar un nivel de protección adecuado frente a las contingencias en salud? Y, si ello no es así, ¿cómo se financiarán y de qué manera se asignarán los subsidios necesarios? Adicionalmente, la función de financiamiento comprende también la búsqueda de la eficiencia en los mercados de seguros.

Tanto en lo que respecta a la equidad -criterio con que debemos evaluar las dos primeras preguntas- como a la eficiencia, el mercado no proporciona un resultado satisfactorio en el sector salud. En este escenario, el Estado y los organismos intermedios surgen como agentes responsables en el desempeño de esta función.

a) El papel del Estado

Es claro que no todos los individuos tienen un ingreso que les permita financiar un nivel de protección adecuado en salud. Los pobres e indigentes no cuentan con recursos suficientes para cubrir los gastos en atenciones. Adicionalmente, el carácter aleatorio de la enfermedad genera problemas de imprevisión, y los altos costos de algunas patologías provocan incapacidad de pago, aun entre sectores llamados de ingresos medios-altos. Lo anterior conforma un cuadro complejo en el que el problema de capacidad de pago requiere no sólo de subsidios, sino también de mecanismos de seguros que permitan redistribuir el riesgo entre los sanos y los enfermos.

Es necesario enfatizar que el financiamiento de la salud no se resuelve simplemente por la vía de una exigencia de ahorro (como en el caso de la seguridad social) sino que demanda la compra de un seguro, dado que se está frente a una situación de mayor incertidumbre y en la cual no existe certeza del nivel de gasto futuro.

Los seguros de salud se caracterizan por ser contratos de corto plazo. Un seguro de este tipo se diferencia de un seguro para activos (auto, casa etc.) en que el costo de este último está relacionado con la reposición del activo, y este gasto, si bien tiene una probabilidad de ocurrencia, se puede evaluar en forma más o menos certera. En cambio, el seguro de salud de corto plazo cubre los costos de "mantenimiento" y no de "reemplazo" del capital dañado. Esta diferencia de los seguros obedece a la complejidad del organismo humano y a la dificultad de relacionar diferentes tratamientos con resultados, lo que hace bastante más

difícil evaluar el costo de un siniestro. En un sentido más general, el activo es la vida de la persona y su costo resulta difícil de evaluar (Musgrove, 1996).

El Estado, por su parte, es el responsable último de establecer y poner en práctica la solidaridad en el sistema por la vía de la recaudación de impuestos y redistribución de recursos mediante el diseño e implementación de subsidios. Esta es la forma de garantizar la universalidad del sistema de salud y el acceso a un nivel de protección adecuado para toda la población.

Es sabido que en el mercado de seguros de este sector el costo de obtener un nivel de protección determinado es proporcional al costo esperado en prestaciones de salud para un individuo o grupo de individuos. Este hecho se traduce en que el precio del seguro es función del riesgo e independiente del nivel de ingreso de las personas o de su necesidad. Como resultado de este fenómeno, y en ausencia de intervención estatal, importantes sectores de la población quedan marginados del sistema. Por ello el Estado debe establecer un sistema de subsidios que corrija la falta de capacidad de pago de los sectores de menores ingresos y asegure acceso universal a los servicios de salud.

El tema del rol del Estado en el financiamiento se enlaza aquí con el de la regulación. Hay tres elementos complementarios claves para garantizar el acceso universal a los seguros de salud. En primer lugar, el establecimiento del principio de no-exclusión, es decir, que toda persona deba ser aceptada en el sistema. En segundo lugar, el desarrollo de mecanismos de pago ajustados por riesgo, de modo de limitar las fallas del mercado asegurador. Finalmente, también es necesaria la definición de un producto estándar (o nivel de protección estándar) a objeto de promover la competencia entre los aseguradores en función del precio y la calidad y no por la vía de diferenciación de productos. Este último punto es muy importante en un mercado con las características que tiene la salud, donde existen grandes asimetrías de información que llevan a que la competencia desregulada de aseguradores de financiamiento no garantice un resultado eficiente desde una perspectiva social.

Pero la intervención del Estado en el financiamiento de la salud no sólo se justifica por motivos de equidad sino también de eficiencia. Desde esta perspectiva surgen tres temas que es necesario resolver: (i) la miopía de las personas y su falta de previsión frente a la enfermedad; (ii) la ausencia de demanda por bienes públicos y (iii) la tendencia a priorizar los eventos de bajo costo por sobre las prestaciones de salud de alto costo, las cuales son imposibles de financiar con recursos propios por un amplio grupo de la población.

- Corregir la imprevisión de las personas

Como se señaló antes, la miopía e imprevisión de las personas justifica que el Estado establezca algún tipo de obligatoriedad de financiamiento de la salud o de adquisición de un seguro mínimo por parte de las personas. Ello, con el objeto de que no sea el Fisco quien se haga cargo de los gastos de salud de aquellos individuos que cuentan con capacidad de pago.

Una forma de establecer obligatoriedad de financiamiento es por la vía de una cotización obligatoria. Tradicionalmente este mecanismo se ha utilizado como una manera de generar solidaridad entre un grupo de trabajadores, por lo que la cotización se establece como porcentaje de la renta de las personas. En este contexto, la cotización opera como un impuesto al trabajo y, como tal, encarece los costos de la mano de obra y desincentiva el empleo. No obstante lo anterior, si la cotización fuese percibida por los trabajadores como parte de su salario, en la medida que existe un sentimiento de propiedad de esos recursos, los trabajadores exigirían mejores productos y de mejor calidad. Un problema particular surge en aquellos países que, habiendo adoptado un esquema de seguros individuales, han mantenido la obligatoriedad previsional como un porcentaje de la renta. En efecto, su contribución está ligada al ingreso y no al riesgo individual que incide en que algunos sectores queden sobreasegurados, lo que tiene un impacto negativo sobre los costos del sistema. Lo anterior obliga a las empresas aseguradoras a vender seguros caros de salud que, en general, incluyen tratamientos complejos y menos costo-efectivos.

- Garantizar la provisión de bienes públicos

Para el análisis del tema de los bienes públicos es necesario distinguir los distintos tipos de acciones de cuidado de la salud: los bienes públicos, las intervenciones de bajo costo y los bienes privados de alto costo.

Los bienes o servicios públicos son aquellos en los que el consumo de una persona no reduce la cantidad disponible para el consumo de otra. Es decir, son bienes para los cuales no se cumple el principio de exclusión. Dado que cualquier persona puede consumirlos sin necesidad de pagar por ellos, no existen incentivos para la producción privada, por lo cual sólo se dispondrá de ellos si el Estado u otra fuente de financiamiento (como alguna organización de beneficencia), los financie.

El control de los determinantes de la enfermedad, la protección de los alimentos y las condiciones sanitarias son ejemplos de bienes públicos en el sector de la salud. En general, éstos últimos se refieren a actividades preventivas o de promoción, aunque algunas acciones curativas, como la erradicación de enfermedades infecto-contagiosas pueden considerarse, en parte, bienes públicos. Por ello la distinción entre bienes públicos y privados no define por sí misma el límite entre la acción del Estado y de los privados. El Estado tiene también la responsabilidad de financiar todas aquellas acciones parcialmente públicas o parcialmente privadas que generan externalidades importantes, puesto que la acción privada es inefectiva para disponer de estos bienes en la cantidad socialmente óptima.

- Establecer una institucionalidad adecuada para el financiamiento de las prestaciones de alto costo

Pero existe un tercer problema que el Estado debe resolver y que puede ser catalogado como "de eficiencia", aunque también afecta la equidad del sistema. Se refiere a las dificultades derivadas de las prestaciones de alto costo ante enfermedades catastróficas.

Las prestaciones privadas de salud pueden ser expresadas en un continuo que va desde intervenciones de muy bajo costo hasta intervenciones de muy alto costo (o que representan una carga de gasto que no puede financiar la mayoría de las familias sin vender activos o endeudarse hasta empobrecerse). Éstas, al ser difíciles de costear son una carga de gasto llamada "catastrófica". Entre otras, habría que considerar intervenciones de bajo costo que, no obstante, exigen una tan alta frecuencia que, en definitiva, se transforman en una de alto costo. Asimismo, las intervenciones que se necesitan en forma impredecible y que, a su vez, son demasiado costosas respecto del presupuesto ordinario de una familia o de los ahorros disponibles, definen las prestaciones catastróficamente costosas.

La única forma de enfrentar esta combinación de incertidumbre y alto costo es a través de compartir los riesgos, esto es, de relacionar las contribuciones con el gasto esperado de un grupo de personas y no sólo de un individuo. El problema de las prestaciones de alto costo no tiene solución bajo un arreglo de contratos individuales. Exige, por tanto, un diseño organizacional de seguro colectivo que obligue a compartir este tipo de riesgos. Existe pues en esta materia espacio para los privados. Sin embargo, la eficiencia relativa del Estado respecto del sector privado para corregir esta falla de mercado es más bien una cuestión empírica que teórica (Musgrove, 1996).

CUADRO 2

EL ROL DEL ESTADO, DEL MERCADO Y DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA DE SALUD

FUNCION FINANCIAMIENTO	MERCADO	ORGANISMOS INTERMEDIOS	ESTADO
La función de financiamiento establece las reglas de la estructura de financiamiento (fuentes), de recaudación y de asignación de recursos (subsidios) que garanticen eficiencia y equidad.	Los individuos no pueden garantizar solidaridad. Cuanto mayor es la contribución directa de las personas, tienen mayores incentivos para ejercer control sobre el uso de los recursos.	* Empresas No integran a importantes segmentos de la población (desempleados, viejos e indigentes). Establecen planes colectivos que contienen algún grado de solidaridad y <i>pool</i> de riesgo. Facilitan la administración y gestión del financiamiento. * Asociaciones geográficas o de consumidores. Permiten incorporar mayor solidaridad al sistema. Permiten integrar a toda la población. Tienen mayor dificultad en la administración y gestión que las empresas. • Problemas comunes de los organismos intermedios Se tiende a perder el sentido de propiedad de los recursos. Menor incentivo al control del uso de los recursos. Se requiere introducir incentivos para que alineen sus objetivos con los del "principal" y asignen recursos en favor de los usuarios.	Corrige la miopía de los individuos. Garante de la solidaridad en el sistema y, por tanto, de establecer reglas de subsidio. A mayor contribución de los Fondos Generales de la Nación, menores incentivos a que las personas ejerzan control social sobre el uso de los recursos. Es responsable del financiamiento de los bienes públicos y bienes privados que generan importantes externalidades positivas. Requiere establecer reglas de financiamiento que aseguren cobertura de prestaciones o tratamientos de alto costo (<i>pool</i> de riesgo).

b) El papel de los organismos intermedios

La combinación de objetivos que debe perseguir el Estado, junto a las limitaciones que tienen las personas para ejercer esta función en forma individual, hace que en muchos países el modelo de financiamiento esté basado en las empresas como instituciones que pueden reunir grupos de personas capaces de autorresolver el problema de la cobertura de seguros de salud. En el modelo de seguridad social tradicional que opera en Alemania y los Estados Unidos, la función de financiamiento es ejercida por las empresas. Ello facilita la administración de recursos, mejora la pertinencia y capacidad de compra (al contar con un comprador informado) y permite incorporar algún grado de solidaridad al sistema. Sin embargo, al asociar seguro de salud a ocupación, se margina a importantes segmentos de la población (entre ellos, a los desempleados, viejos e indigentes).

Dentro del marco de organizaciones independientes del Estado, una solución más general está constituida por las alianzas o asociaciones geográficas que permiten integrar a una población mayor que las empresas. Esta noción ha sido impulsada en los Estados Unidos por un importante grupo de economistas, conformando la base de la llamada propuesta de reforma de Clinton (Enthoven y Singer, 1995). Sin embargo, un problema común al ejercicio del rol de financiamiento por parte de cualquier organismo intermedio (incluido el Estado) es el problema del agente-principal. Esto es, que el intermediario (agente) efectivamente asigne el financiamiento en favor de los usuarios (principal). Se requiere entonces diseñar incentivos para limitar el problema "de captura" por parte de las empresas de seguros, problema que se hace más agudo mientras más interesante sea la cartera que maneja el intermediario y menor el grado de competencia en el mercado asegurador.

c) Síntesis

Las fallas del mercado y la necesidad de garantizar la equidad justifican que organismos intermedios y, especialmente, el Estado asuman un papel central en el ámbito de lo que hemos denominado función de financiamiento. El Cuadro N° 2 resume los principales argumentos.

2. La articulación del financiamiento y la prestación

La identificación de una función de articulación entre el financiamiento y la prestación es un ejercicio analítico bastante reciente. La importancia de éste radica en el hecho que, al separar un grupo de funciones específicas -constituido por acciones dirigidas a superar las fallas

del mercado de prestadores-, podemos organizar sistemas de salud que compatibilicen mejor los principios de solidaridad, eficiencia y libertad. Así, mientras en lo relativo a la solidaridad es claro que se requiere una fuerte intervención del Estado y una organización colectiva, la libertad de elección puede promoverse en un mercado de seguros regulado por dicha función de financiamiento.

La existencia de articuladores, que también pueden denominarse "compradores", promueve la eficiencia de los prestadores. Debido a las altas asimetrías de información en el mercado de las atenciones de salud, se justifica la adquisición de bienes y servicios por parte de un comprador informado que vele por la pertinencia y calidad de las prestaciones de salud. En un contexto de fallas de mercado, los individuos no garantizan la pertinencia ni tienen la capacidad de controlar los costos. Estos articuladores no requieren ser únicos y, por tanto, permiten generar elección.

Si bien la existencia de aseguradores múltiples puede generar una situación deseable -por la compatibilidad de objetivos-, esta solución no aparece exenta de problemas.

La relación entre la función de financiamiento y los seguros múltiples es compleja. En particular, el diseño de los sistemas de subsidio resulta un problema de difícil solución. Si el financiador fija un subsidio único por persona con distintos niveles de riesgo (costo esperado), entonces los articuladores tendrán incentivos para hacer selección por riesgo. Una respuesta a este problema es la diferenciación de precios respecto del riesgo, lo que es una respuesta eficiente, pero que en la realidad es de difícil implementación.

Existe, por otra parte, un problema adicional en el ámbito de los seguros de salud producto de las asimetrías de información; el del riesgo moral. Cierta grado de éste es intrínseco a cualquier seguro. Sin embargo, el problema es más grave en mercados complejos y con menor información como es el de la salud. El riesgo moral consiste en la tendencia por parte de los asegurados a consumir más prestaciones de salud que las necesarias, por el hecho de que están cubiertas por el seguro y el individuo no asume la totalidad de su costo.

a) Síntesis

La función de articulación es un espacio natural para el mercado. Sin embargo, dados los problemas de diseño para hacer funcionar de manera adecuada el mecanismo de subsidios y las dificultades propias de los mercados de seguros, puede resultar necesaria la intervención de los organismos intermedios y del Estado.

En particular, y visto que es el Estado quien debe garantizar universalidad y cobertura adecuada de salud a través de su función de financiamiento, la existencia de aseguradores públicos se justifica en aquellas situaciones en las cuales es muy costoso establecer contratos con aseguradores privados, ya sea por la dificultad de definir el destinatario del beneficio o de explicitar un contrato adecuado entre financiador y articulador. Ello puede darse cuando es muy caro o difícil desarrollar e implementar una fórmula de financiamiento que evite las fallas del mercado asegurador. Los aseguradores públicos permiten internalizar los problemas de contratos que se presentan entre articulador y financiador. Sin embargo, en general otorgan escasa libertad de elección a los usuarios y presentan una baja respuesta a sus necesidades, aunque cuentan con mayor capacidad de racionamiento de los servicios de salud, debido a que poseen una mayor credibilidad pública (básicamente porque el racionamiento se ejerce, generalmente, por razones técnicas y de pertinencia y no por la vía del poder de compra de las personas). Adicionalmente, los aseguradores públicos tienden a entregar servicios más uniformes, lo que puede ser deseable bajo una visión de equidad equivalente a igualitarismo. A continuación se presenta un resumen de los principales argumentos.

CUADRO 3

EL ROL DEL ESTADO, DEL MERCADO Y DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA ARTICULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO EN EL SISTEMA DE SALUD

FUNCION ARTICULACION	MERCADO	ORGANISMOS INTERMEDIOS	ESTADO
La función de articulación corresponde a la canalización de recursos hacia el consumo de bienes y servicios de salud.	•Individuos En un contexto de fallas de mercado los compradores individuales no garantizan la pertinencia ni tienen la capacidad de control de costos. •Empresas de seguros Permiten garantizar una mayor pertinencia y calidad de com-	•Asociaciones de consumidores o de afiliados del sistema de seguros de salud Permiten ejercer control social sobre los articuladores estatales o privados. Por ejemplo, mediante las organizaciones de consumidores o de afiliados al sistema de seguros de salud.	La compra directa del Estado permite internalizar los problemas de contratos entre financiador y articulador garantizando universalidad, esto es, acceso de algunos sectores como los indigentes para los cuales es difícil definir subsidios. En general otorgan escasa libertad de

	pra al ser un comprador informado. Tienen alguna capacidad de controlar costos por la vía de métodos de pago a proveedores (incentivos) y mayor poder monopsonico. En un mercado desregulado, al enfrentar fallas de mercado, presentan problemas de equidad al no asegurar universalidad ni cobertura adecuada por <i>descrime</i> de riesgos (enfermos crónicos, viejos y enfermedades catastróficas). También, en ese contexto, presentan problemas de eficiencia por baja transparencia de mercado y altos costos administrativos.	elección para los usuarios. Racionan en función de la disponibilidad de recursos por la vía del acceso o la falta de oportunidad de atención. A mayor tamaño, tienen un mayor poder comprador lo que redunda en menores costos. A mayor tamaño de su cartera tienen mayores riesgos de captura por intereses corporativos y riesgo de corrupción. Los seguros públicos únicos tienen menores costos de administración y venta pero baja respuesta a las demandas de los usuarios y, en general, no establecen derechos explícitos.
--	---	---

4. La provisión de bienes y servicios de salud

Hasta aquí hemos planteado las ventajas y dificultades de los distintos mecanismos institucionales en el desempeño de las funciones de definición de políticas y regulación, financiamiento y articulación en el sistema de salud. Abordaremos ahora el tema de la provisión de bienes y servicios de salud, que abarca un amplio rango de acciones, desde algunas de tipo educativo o de capacitación, como promover la mantención de estilos de vida saludables, hasta prestaciones curativas o de rehabilitación de alta complejidad.

El rol del Estado en la provisión de bienes y servicios de salud surge de la pregunta ¿es indispensable que existan consultorios u hospitales públicos? La respuesta espontánea a esta interrogación es que ello no parece necesario, dado que el Estado puede garantizar la universalidad y cobertura de las acciones de salud por la vía de subcontratar o externalizar la provisión de estos servicios. Así como la función de regulación sería el espacio natural del Estado, la función de producción de bienes y servicios constituiría el espacio natural del mercado.

Sin embargo, algunos factores específicos pueden hacer que se requiera la existencia de consultorios de atención primaria o de hospitales públicos. Buen ejemplo es la imposibilidad de establecer contratos con prestadores externos, sea porque es difícil definir el destinatario (v.g., el sector indigente o marginado del sistema), sea por la dificultad de explicitar en contratos el tipo de prestaciones precisadas y sus características, lo que atentaría contra la continuidad y certeza de contar con estos servicios básicos.

Puede también justificarse la existencia de proveedores públicos donde existan economías de escala que transformen al prestador en monopolio natural siendo éste muy costoso de regular. Cabe destacar, sin embargo, que los hospitales públicos generalmente deben articular una multiplicidad de objetivos e intereses y, por tanto, tienen escasos incentivos para ser eficientes, lo que los transforma en entidades altamente costosas para el Estado. Algunas experiencias internacionales han probado que incluso bajo situaciones de monopolio natural reformas estructurales pueden mejorar la eficiencia de los hospitales públicos y reducir la carga fiscal (Hoffmeyer y McCarthy, 1994).

Por último, puede darse que el Estado deba contar necesariamente con infraestructura para atender a un segmento de la población no susceptible de expresarse en contratos, o proveer cierto tipo de prestaciones no externalizables o delegables. Si ello es así, y ante la presencia de economías de escala, será más conveniente que los proveedores públicos atiendan a una población más amplia que la que está bajo su responsabilidad financiera.

En general, se justificará la existencia de proveedores públicos en todas aquellas situaciones en que los costos de externalizar o subcontratar las prestaciones superen los costos de la provisión directa por parte del Estado. Ésta obviamente es una cuestión empírica y tiene relación con factores técnicos y de contexto, entre los que se cuentan el tamaño de la población que es responsabilidad del Estado y la existencia de economías de escala. Ahora, si el grupo de indigentes marginado del sistema es muy significativo en la población, entonces resultará difícil y costoso

establecer subsidios y contratos, al igual que ejercer control sobre las empresas proveedoras de bienes y servicios de salud. En este contexto, la compra y provisión directa por parte del Estado probablemente es una alternativa más conveniente que la subcontratación de seguros o de servicios.

CUADRO 4.

EL PAPEL DEL ESTADO, DEL MERCADO Y DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA PROVISIÓN DE BIENES Y SERVICIOS DE SALUD

FUNCIÓN PRODUCCIÓN	MERCADO	ORGANISMOS INTERMEDIOS	ESTADO
Esta actividad consiste en la producción de bienes y servicios de salud los que abarcan un amplio rango, desde intervenciones o acciones muy simples hasta prestaciones de alta complejidad.	En forma análoga a la función de definición de políticas y de regulación, que es el espacio natural del Estado, la función de producción de bienes y servicios es el espacio natural del mercado. • Empresas Ofrecen libertad de elección a los usuarios. Enfrentan incentivos para la satisfacción de las demandas de los consumidores. Favorecen la eficiencia (producción al mínimo costo) y la calidad de atención. Favorecen el desarrollo tecnológico y la innovación.	• Asociaciones de consumidores o de usuarios de los servicios de salud. Permiten ejercer control social sobre las instituciones proveedoras de bienes y servicios de salud.	Se justifica la acción del Estado en esta área en situaciones de excepción.

III. EL SISTEMA DE SALUD CHILENO. EL PUNTO DE PARTIDA

Desde una perspectiva histórica, los principales cambios legales que sustentan el actual sistema de salud chileno fueron introducidos a comienzos de la década de los 80 y están marcados por la lógica global que inspiró el modelo económico impuesto por el gobierno militar de la época. El actual modelo se fundamentó en tres principios presentes en la implementación de políticas en todos los sectores sociales: rol subsidiario del Estado, focalización del gasto social y mejoraría de la eficiencia en la asignación de recursos.

En el caso que nos ocupa, la reforma que surge a partir de dichos principios implicó la reestructuración del sistema público de salud. Entre las principales reformas, se cuentan: (i) la creación de una institución financiera para el sector salud, el Fondo Nacional de Salud (FONASA), encargada de recaudar los ingresos provenientes del presupuesto nacional y de las cotizaciones obligatorias para salud; (ii) el reforzamiento del rol del Ministerio de Salud como agente de decisión de las políticas y como entidad normativa, supervisora y evaluadora; (iii) la descentralización del Servicio Nacional de Salud (SNS) en 26 servicios autónomos regionales; (iv) el traspaso a las municipalidades de la responsabilidad por los servicios de atención primaria (y por su infraestructura), cambio iniciado en 1981 y finalizado en 1987, y (v) la posibilidad para los trabajadores de elegir entre adherir al sistema público de salud (FONASA) o a compañías de seguro de salud privadas (ISAPRE), las que comenzaron a operar en 1981.

A partir de estas reformas, la organización del financiamiento y la prestación de la salud comprende dos subsistemas, uno público y otro privado. Mientras el primero de ellos se caracteriza por una fuerte presencia del Estado en ambas funciones, el segundo se singulariza por dejar que las funciones se ejerzan casi exclusivamente de acuerdo a una lógica de mercado. La coexistencia de estas dos formas de funcionamiento plantea desafíos particulares, como la agudización de ciertas fallas del seguro privado por la presencia del seguro público y viceversa. Como ha sido reconocido por analistas del sector, la existencia de un reaseguro público implícito de eventos de mayor costo y menor frecuencia genera sesgo de cobertura del seguro privado hacia atenciones de tipo ambulatoria de mayor frecuencia y menor costo.³

³ Díaz, Gazitúa y Valdés, (1995).

Desde la óptica de la población es posible distinguir tres grandes grupos: los cotizantes y sus familias, que constituyen cerca de un 68% del total; los indigentes, que representan cerca de un 20% de la población, y un tercer grupo constituido por trabajadores independientes que no se afilian al sistema previsional, aun cuando pueden hacerlo. Los primeros pueden elegir entre el sistema previsional público y el privado, mientras que los indigentes sólo pueden acceder al sistema público.

En el subsistema público la función normativa la realiza el Ministerio de Salud y sus organismos dependientes. En todo caso, prevalece un enfoque de autorregulación, de tal manera que el organismo financiero público no es controlado de la misma manera que las instituciones privadas. En el caso de los prestadores, el sistema público actúa como fiscalizador del sector privado y de sus propios establecimientos.

Los recursos que financian el subsistema público provienen de impuestos generales y cotizaciones previsionales de las personas que eligen afiliarse. El conjunto de los recursos pasa a constituir un fondo único, con el cual se financian bienes públicos y privados. Lo anterior permite que parte de las cotizaciones de los trabajadores se destine a financiar el gasto de los indigentes, o bien que impuestos generales se empleen para entregar subsidios a los cotizantes. Con todo, en los últimos años el FONASA, organismo responsable de la gestión financiera del sector, ha puesto en marcha una política destinada a ordenar las fuentes de financiamiento, basándose en criterios de eficiencia y equidad. De esta manera, se ha planteado que las cotizaciones no serán destinadas a financiar atenciones de los indigentes, ya que esto aumentaría la inequidad de un sistema en el cual los cotizantes de altas rentas se encuentran en las ISAPRE. Adicionalmente, la política apunta a evitar que se usen cotizaciones para financiar bienes públicos, ya que éstos deben ser cubiertos con recursos provenientes de impuestos generales.

No existe formalmente separación entre el financiador y articulador en el sistema público. Siguiendo las características de los modelos de corte estatal, los derechos de los beneficiarios -tanto de los cotizantes como de los indigentes- son de carácter implícito. Lo anterior genera los consecuentes racionamientos de oferta (colas, listas de espera).

Aquí la articulación no se encuentra bien definida. De hecho, es efectuada en parte por el Ministerio de Salud y en parte por el FONASA. De acuerdo a la lógica de los sistemas sin separación de funciones, históricamente el Ministerio de Salud ha asignado recursos a los prestadores públicos sobre la base de presupuestos globales, estableciendo por esta vía un sistema de subsidios a la oferta. Por su parte, el FONASA ha ad-

ministrado la compra a los prestadores privados, que actúan como complemento de los prestadores públicos, utilizando un sistema de prestadores preferidos y un mecanismo de pago del tipo *fee-for-service*. Para controlar las frecuencias se han impuesto fuertes niveles de co-pago a los cotizantes, quienes son los que pueden usar dicha modalidad de atención.

Durante los últimos años el subsistema público ha buscado un esquema de separación de funciones según el cual se ha definido que el FONASA actúe como el articulador del sistema, dejando al Ministerio en su función propia.

En este subsistema la provisión está a cargo de los Servicios de Salud, los que administran el sistema de hospitales y centros de atención en los niveles secundario y terciario, además de supervisar la atención primaria que se entrega en los consultorios municipalizados (los otros prestadores del sistema)⁴. En teoría, los Servicios de Salud podrían operar como redes de atención y, de esta manera, implementar un modelo de atención basado en el principio de actuar en el lugar adecuado de la red. Sin embargo, problemas de tipo estructural, organizacional y de diversa índole -como la falta de incentivos correctos para la gestión- llevan a que la mayor parte de los Servicios de Salud no operen con un sistema de atención adecuado.

La falta de competencia entre los prestadores públicos es un elemento predominante en este subsistema. Los presupuestos globales -que se constituyen en asignación de recursos a la oferta- limitan los escasos espacios de competencia que podrían generarse entre los prestadores públicos o con los prestadores privados. La escasa interrelación entre los prestadores públicos y privados de salud se traduce en una asignación ineficiente de los recursos físicos y humanos en el sector. Esta lógica de financiamiento orientada fundamentalmente a la oferta presenta problemas para una asignación eficiente de recursos, deja escasa capacidad de influencia a los usuarios y resulta altamente susceptible a la captura por parte de los intereses corporativos.

En el caso del subsistema privado el financiamiento y prestación están asociados a las ISAPRE y a un gran número de prestadores, tanto en la atención ambulatoria como en la cerrada. La función de regulación es ejercida por el Estado a través de la Superintendencia de ISAPRE, la

⁴ Nótese que la separación de funciones vigente funciona a nivel nacional. En el ámbito regional, los Servicios de Salud concentran funciones de modulación, financiamiento, articulación y provisión.

cual fiscaliza el cumplimiento de los cuerpos legales específicos que norman el funcionamiento de dichas instituciones. En el campo de los prestadores no existe un sistema de acreditación y la normativa se limita a las autorizaciones sanitarias de funcionamiento que son otorgadas por los Servicios de Salud.

El enfoque de regulación de los seguros privados se orienta a atacar síntomas más que a resolver los problemas "de fondo" del sistema. De hecho, la regulación en este sector no ha resuelto el tema central de definir cuál es la garantía básica en salud que el país está dispuesto a asegurar a todas las personas. La regulación a los seguros privados trata de limitar las fallas de este mercado por la vía de la reglamentación detallada de los contratos, lo que ha generado enormes costos administrativos al sistema, sin que se haya eliminado los problemas más serios que derivan de las características estructurales y de funcionamiento del sector.

Por otra parte, en el ámbito de la provisión de servicios de salud existe una escasa regulación y transparencia. Es insuficiente la información respecto de las instituciones privadas de salud y sus características, dado que bajo la normativa vigente se ejerce control sólo al inicio de actividades. No existe regulación y control permanente.

En el esquema de organización de la salud chileno no existe una función de financiamiento generadora de reglas de solidaridad, pues el seguro opera con una lógica individual, según la cual los beneficios de cada uno son una función del monto aportado y del nivel de riesgo. En este sentido, la cotización obligatoria del 7% del ingreso -herencia de un sistema de seguridad social colectivo- introduce ineficiencias en la articulación. Ejemplo de esto es el sobreaseguramiento para la población de ingresos altos (Larrañaga, 1996; Fischer y Gutiérrez, 1995).

De manera más general, la cotización como porcentaje de la renta, en un esquema de afiliación voluntaria de carácter individual, promueve la segmentación de la cartera de afiliados. En este contexto, no resulta extraño que las ISAPRE concentren población de menor riesgo y mayores ingresos. El único intento para reducir la segmentación, al menos según renta, fue la creación de un subsidio de 2% del ingreso. Este, financiado por fondos públicos, beneficiaba a los sectores de rentas medias y medias-bajas. No obstante, dicho subsidio fue cuestionado y eliminado.

Los derechos de los beneficiarios son explicitados en contratos de salud regulados por la Superintendencia. Con todo, al no existir uno o más planes que sirvan como referencia, la comparación resulta compleja y se presta para reclamos de falta de transparencia. Adicionalmente, la falta de una normativa adecuada en cuanto a cobertura básica genera

problemas, ya que muchas personas se incorporan a planes con coberturas insuficientes para enfermedades de alto costo. Lo anterior genera una suerte de reaseguro de tipo implícito por parte del sistema público.

Las ISAPRE operan fuera de un sistema de financiamiento; en este sentido, se puede afirmar que no existe separación de funciones entre el articulador y el financiador. Como ya se mencionó, el seguro es de carácter individual y de corto plazo, ya que los beneficiarios pueden desafiliarse cada año. Esto desincentiva el desarrollo de programas preventivos.

Si bien seis instituciones concentran cerca de un 80% del mercado, existe un importante grado de competencia entre ellas. Empero, las reglas del juego señaladas anteriormente llevan a que la competencia se dé en el plano de la diferenciación de productos más que en los precios.

La relación entre las ISAPRE y los prestadores es heterogénea. El modelo de vínculo predominante se caracteriza por una relación contractual con terceros, esto es, baja integración vertical y sistemas de pago *fee-for-service*. En los últimos años se ha observado cierta tendencia a una mayor integración y a un cambio en los sistemas de pago. Como parte de esta modificación están apareciendo prestadores que operan en forma de red y utilizan un modelo de atención que incorpora los elementos básicos de la salud administrada.

En resumen, el análisis del modelo chileno permite constatar la coexistencia de dos tipos de sistemas que asignan una importancia relativa distinta al mercado y al Estado como mecanismos de coordinación. Ello, en el ejercicio de las funciones de financiamiento, articulación y de producción de servicios de salud. Así, en el subsistema público aparece un Estado que cumple de manera incompleta su papel central y que ejerce en grado más allá de lo necesario funciones que podría asumir el mercado. A su vez, la carencia de una regulación adecuada para el sector privado impide que la competencia se traduzca en mayor eficiencia. Finalmente, existe escaso control por parte de la ciudadanía en ambos sistemas, control que permita reducir las fallas del Estado (manifestadas fundamentalmente en el sector público de la salud) y del mercado (evidenciadas en el sector privado).

A continuación, se presenta el Cuadro 5, que resume los principales rasgos del sistema de salud chileno.

CUADRO 5

SITUACIÓN ACTUAL DE ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE SALUD CHILENO

FUNCIONES	GRUPOS DE LA POBLACION	
	ASEGURADOS	INDIGENTES
	Pueden elegir entre FONASA e ISAPRE, dependiendo de su capacidad de pago.	No son cotizantes y, de acuerdo a su condición socioeconómica, cumplen con los requisitos para ser definidos como carentes de recursos. Son responsabilidad del Estado.
DEFINICION DE POLÍTICAS, REGULACIÓN Y CONTROL SOCIAL	Ministerio de Salud y sus organismos dependientes especializados. Para los prestadores y el FONASA opera la autorregulación.	Autorregulación por la vía jerárquica y administración. Control social delegado en la administración.
FINANCIAMIENTO		
(a) Fuentes de financiamiento	Cotización obligatoria de 7% de la renta y pago directo del paciente. Los bienes públicos se financian con impuestos generales.	Impuestos generales.
(b) Tipo de contrato con los aseguradores	Implícito, tanto para FONASA como para las ISAPRE.	Implícitos.
(c) Tipo de subsidios	A la oferta.	Subsidios a la oferta.
(d) Derechos de los usuarios	Implícitos en FONASA. Explícitos a través de contratos en las ISAPRES.	Implícitos.
COMPRA		
(a) Relación con la función de financiamiento	No existe formalmente una separación de funciones.	Integración de funciones de financiamiento y compra.
(b) Tipo de seguro	Seguro estatal colectivo. Seguros privados individuales.	Seguro único, estatal, colectivo. De acuerdo a la ley pertenecen al FONASA.
(c) Grado de competencia	Baja competencia entre públicos y privados. Alta competencia al interior del sistema privado.	Sin competencia.

(d) Grado de integración con los prestadores	FONASA con alta integración. ISAPRE con menor integración.	Integrados verticalmente. La única opción para los indigentes son los hospitales públicos.
(e) Tipo de contrato con los prestadores	Predomina presupuestos anuales garantizados entre el FONASA y prestadores públicos. FONASA paga <i>fee-for-service</i> a los privados. ISAPRES pagan preferentemente <i>fee-for-service</i> .	Presupuestos anuales garantizados a los hospitales públicos.
PRESTACIÓN		
(a) Grado de competencia	Bajo grado de competencia en los prestadores públicos. Alto grado de competencia entre los privados.	Escasa competencia.
(b) Modelo de atención	En el sector público se intenta un modelo de atención integrado, pero con serias dificultades de operación. En el sector privado no opera un modelo de atención (desarticulado).	Se intenta un modelo de atención integrado, pero serias dificultades de operación.

IV. CONSTRUYENDO UN SISTEMA QUE OTORQUE GARANTIA UNIVERSAL EN SALUD⁵

De los elementos establecidos en las secciones anteriores se desprende la necesidad de introducir transformaciones dirigidas a optimizar la mezcla pública-privada en el sistema de seguridad social en salud, de modo de construir un arreglo institucional que mejore el grado de protección de las personas, la equidad y la eficiencia del sistema.

1. Aspectos generales

Inspirada en los principios arriba descritos, la seguridad social en salud debiera orientarse a compatibilizar la solidaridad en el financiamiento con la libertad de elección de las personas, dentro de un marco eficiente de operación. Para ello se propone avanzar hacia un esquema institucional estructurado sobre la base de dos niveles de participación: el público y el privado.

⁵ Los elementos centrales de esta propuesta han sido planteados en trabajos anteriores, entre ellos, en Celedón y Oyarzo (1998), y Celedón, Leiva y Zuleta (1996).

Respecto del ámbito preeminentemente público se propone fortalecer el papel del Ministerio de Salud como responsable del diseño de las políticas, las normas y la regulación. Asimismo, se postula que el Estado debe liderar la función de financiamiento. En primer lugar, para que con una mezcla de recursos provenientes de las cotizaciones y del aporte fiscal se pueda garantizar a toda la población el acceso a un conjunto obligatorio de beneficios de salud con independencia de sus condiciones particulares de renta y riesgo médico. En este sentido, es posible pensar que la acción del Estado se complementa con organismos que representen a la comunidad organizada; esto permitiría reducir los problemas que surgen de la entrega de subsidios en un esquema puramente individual. Sobre el particular, siguiendo lo propuesto por Enthoven y Singer (1995), recomendamos que se incentive la creación de organizaciones públicas, alianzas o cooperativas de compradores de seguros que permitan la generación de carteras de riesgo con una mezcla heterogénea de ellas para facilitar que los seguros de salud sean alcanzables para las personas. Con ello, de paso se evita la selección adversa para las instituciones aseguradoras. Así, el Estado podría concentrarse en organizar la institucionalidad para las personas que requieren subsidios en un grado que no se resuelva al interior de los organismos descritos en el párrafo anterior.

Una vez garantizada la solidaridad interna del sistema, la propuesta plantea incrementar el ámbito de la gestión privada para competir lealmente con opciones públicas, tanto en la articulación como en la provisión de los servicios de salud. Ello, sobre la base de la amplitud y la calidad de los servicios ofrecidos.

2. Aspectos específicos e instrumentos para el cambio

a) Cobertura garantizada

La propuesta de estructurar la seguridad social en salud en dos niveles, donde la función solidaria es asumida por una institucionalidad pública y la libertad de elección queda garantizada por la amplia presencia del sector privado (en competencia leal con opciones públicas), se estructura a partir de la vigencia de un plan de salud referencial obligatorio para todos los beneficiarios del sistema, en carácter de seguro garantizado por ley. Junto con la protección del seguro obligatorio, los asegurados también podrían negociar coberturas adicionales mediante aportes voluntarios convenidos directamente con la institución aseguradora -pública o privada- de su elección.

En términos prácticos, el plan de salud referencial consiste en una lista de condiciones médicas y tratamientos, en lo posible elegidos de acuerdo a su costo-efectividad, disponibles para todos los ciudadanos con independencia de su capacidad de pago y de su riesgo particular en salud. No obstante, y debido a las dificultades de información y de operación asociadas al proceso de definición de un plan como el señalado, se propone comenzar la reforma con el actual listado de prestaciones que otorga el FONASA y, a partir de allí, establecer los mecanismos que permitan perfeccionar la situación base.

De ahí que para avanzar operativamente en la definición de este plan de salud referencial sea recomendable que el FONASA comience por explicitar claramente los derechos en materia de salud de sus beneficiarios. Ello, en la forma de contratos transparentes y comprensibles para toda la población. De esta manera también definirán lo que obligatoriamente deben otorgar las ISAPRE a sus afiliados. Tal acción del FONASA se convierte en la base para conformar un plan de salud integral para la familia chilena y, en la medida que sea obligatorio para todo el sistema de salud, permitirá mejorar su transparencia y el control social de los subsistemas públicos y privados. Así, la presencia de un plan integral garantizado como seguro obligatorio para todos los beneficiarios crea el marco de transparencia necesario para que los asegurados puedan comparar y elegir más informadamente la institución de seguro que les brindará la cobertura obligatoria (y las adicionales) con la mejor relación precio-calidad. Estas instituciones podrán ser públicas o privadas.

Con este marco de incentivos, la equidad del sistema como un todo no sería cuestionada porque, al menos al nivel del plan de salud, todos los beneficiarios del sistema tendrían garantizado el mismo acceso a una determinada cobertura de atenciones médicas.

Cuando nos referimos a un plan de salud que dé acceso equitativo o nivel de protección adecuado a todas las personas estamos considerando prestaciones de distinta naturaleza. Los programas orientados a la promoción y protección de la salud y prevención de la enfermedad son bienes de apropiación colectiva (bienes públicos); su demanda no surge espontáneamente de las personas y, por tanto, su financiamiento y gestión es de responsabilidad del Estado. Distinto es el caso de las prestaciones de carácter curativo y de rehabilitación, que no presentan externalidades importantes, ya que en general su demanda surge de las necesidades de las personas. Esto permite distintas formas de financiamiento y de gestión para la entrega de estos servicios. Es posible entonces considerar que la cobertura garantizada sea separada en dos tipos de planes. El primero de ellos debería asegurar las atenciones de

salud que se ligan a la relación de los grupos de la población con su entorno (los que llamamos usualmente "bienes de carácter público"). Este plan debe ser gestionado con un enfoque poblacional, a diferencia del plan que cubra las atenciones de salud con un mayor grado de apropiación individual, el que puede ser operado en esquema de decisión de las personas.

b) Mayor integración público-privada en el aseguramiento y provisión de servicios de salud

Dentro de un ambiente más competitivo en la gestión sectorial, se postula que la cobertura garantizada del plan de salud pueda ser contratada con instituciones aseguradoras de carácter público o privado, existiendo también la opción de que tales instituciones ofrezcan beneficios adicionales de tipo voluntario.

La dificultad inherente de identificación y operación de los grupos indigentes de carácter marginal hace difícil pensar la desaparición de instituciones públicas en el campo de la articulación y la prestación. No obstante, es posible aumentar los espacios de libertad de elección de las personas que cotizan por la vía de reestructurar el actual sistema de asignación de los subsidios estatales.

Asimismo, y en la lógica de asegurar la eficiencia en la provisión de las atenciones de salud, podrían ser las propias instituciones aseguradoras quienes se encarguen de comprar las prestaciones a los proveedores de servicios de salud, sean públicos o privados, sobre la base de una adecuada mezcla de calidad y costo. Efectivamente, por la vía de introducir un conjunto de incentivos que privilegian los pagos prospectivos y por resultados, las compañías de seguros están en condiciones de traspasar parte del riesgo a los proveedores y contener costos a fin de ser mayormente competitivas a la hora de ofrecer el plan de salud integral o las coberturas adicionales que deseen contratar los asegurados.

Esto también da pie para que la competencia en la provisión de los servicios de salud sea lo más amplia posible, incorporando la infraestructura médica de las mutuales en aquellas especialidades donde tienen amplias ventajas comparativas. Sobre este extenso rango de opciones, los beneficiarios de la seguridad social en salud, con independencia de su situación de ingreso y de afiliación previsional a seguros públicos o privados, tendrían plena libertad para elegir el prestador de sus atenciones de salud (al menos en lo relativo a la cobertura garantizada por el plan de salud referencial).

Con todo, el aumento de la competencia no debe confundirse con un escenario de mercado competitivo. Las imperfecciones del mercado de prestaciones limitan la posibilidad de competencia libre, y, por tanto, las mayores opciones de compra entre públicos y privados no excluyen la posibilidad de acuerdos de prestadores preferidos. Otro aspecto importante a considerar es que el trabajo en redes de prestadores hace necesaria la colaboración entre ellos. Por esta razón, postulamos que el trabajo en red sea favorecido por un sistema de asignación de recursos y un marco jurídico que permita la operación de redes conformadas por prestadores municipales, públicos y, eventualmente, privados.

El modelo de atención que resulte de la operación descrita debería funcionar con los incentivos adecuados para proveer un sistema de atención con cultura de prevención y no sólo de curación. Es esencial que el esfuerzo del Estado en materia de bienes públicos para la salud deba ser adecuadamente complementado con la acción de los prestadores de acciones de salud.

En definitiva, la reforma en esta función apunta a corregir los problemas que hoy afectan a los chilenos, tanto en el sistema público como en el privado. Dichos inconvenientes se producen ya sea porque no operan eficientemente los esquemas de coordinación por la vía administrativa o de gestión -como en el caso del sector público de salud- ya sea porque no existen incentivos para la prevención ni articulación de los distintos niveles de resolución -como sucede a menudo en el sector privado.

Desde una perspectiva de largo plazo, el modelo de atención debe adaptarse al nuevo perfil epidemiológico, el cual experimenta hoy cambios significativos que se acentuarán en los próximos años como consecuencia del envejecimiento de la población. Esto implica que se deberá modificar la infraestructura hospitalaria y el recurso humano. En este plano, la labor del Estado para coordinar los esfuerzos necesarios en la formación de recursos humanos especializados resulta de gran importancia.

c) Los nuevos esfuerzos de regulación

El espacio de mayor competencia exige potenciar la voluntad de crear un marco de regulación eficiente de la seguridad social en salud. Debe evitarse tanto el exceso de regulación burocrática, que eleva los costos, como la falta de ella, que se transforma en perjuicios para los consumidores.

En la búsqueda de un adecuado marco regulatorio se propone evaluar la creación de una superintendencia de salud con dos intendencias,

la de aseguradoras de salud y la de proveedores de salud, integrando los esfuerzos de regulación para una mayor coherencia y eficiencia en la acción de las instituciones claves de la seguridad social en salud. Precisamente, tanto el área de los seguros como el de la provisión de salud, y sobre todo esta última, presentan grandes asimetrías de información que favorecen a la parte oferente de servicios de salud en claro perjuicio de los demandantes. Esta es una razón técnica más que válida para integrar los esfuerzos de regulación pública sobre la materia.

De manera complementaria, y como resguardo legal ante los sensibles momentos de una enfermedad, este empeño de regulación no debe olvidar la promoción de los derechos de las personas en su calidad de usuarios de los servicios de salud. Es por ello de suma importancia asegurar a cada chileno -vía promulgación de alguna iniciativa legal en esta dirección-, un trato justo y digno al recibir sus atenciones de salud. Lo propio hay que hacer para garantizar su protección legal frente a eventuales abusos.

d) Síntesis

Los ejes de una reforma a la seguridad social en salud están representados por una institucionalidad del Estado que se reserva la función redistributiva del sistema y define un plan de salud referencial obligatorio que garantice la equidad en la cobertura y el acceso a la salud a todas las personas. Adicionalmente promueve la eficiencia y la competencia en el plano de los seguros y de la provisión de servicios de salud dentro de un marco apropiado de regulación.

Esto último requiere la presencia de una institucionalidad pública que garantice la disponibilidad de información adecuada para que las personas tomen decisiones informada y responsablemente, y que incentive el desarrollo de una legalidad que proteja los derechos de las personas en salud. En paralelo, es preciso que promueva la emergencia de agrupaciones de consumidores o de usuarios de las instituciones prestadoras de servicios de salud que minimicen los problemas de asimetrías de información, tanto en el mercado de seguros como en el de prestadores de servicios de salud, y que contribuyan a ejercer control social sobre las instituciones del sector.

En la medida que las personas, de manera individual u organizada, elijan libremente sus instituciones aseguradoras y proveedoras de servicios de salud bajo un conjunto de incentivos que impidan la selección por riesgo y la discriminación por niveles de ingreso, se les entregará la capacidad de ejercer control social por la vía de la "salida". Como se mencionó más arriba, esta herramienta les permite hacer valer sus

derechos mediante su capacidad de cambiarse de institución aseguradora o elegir otro proveedor de sus atenciones de salud si no se les brinda un buen servicio.

Pero lo anterior no basta para garantizar eficiencia y equidad en salud. Ello, porque se ha demostrado que el mercado es un mecanismo de control social incompleto y que los traspasos permanentes entre aseguradores y/o prestadores pueden tener costos muy superiores a las ventajas que obtiene el consumidor en el corto plazo ⁶. Es por esto que, junto con promover la competencia en el campo de los seguros y de la provisión de servicios, debe desarrollarse un contexto institucional que promueva la cooperación entre los distintos actores del sistema, en que los derechos de las personas en salud estén claramente definidos y existan mecanismos legales y de participación para hacerlos efectivos. De esta forma, además de promover la autonomía, la desconcentración y la descentralización en las formas de organización del sector, es necesario estimular las alianzas estratégicas y las relaciones de largo plazo con los usuarios, la comunidad organizada y los trabajadores del sector, permitiendo el ejercicio del control de la ciudadanía mediante mecanismos de "voz", como complemento a los mecanismos de mercado y como una forma de enfrentar de manera exitosa este ambiente de mayor competencia.

⁶ Cabe destacar que en el sistema privado de pensiones -con 18 años de funcionamiento en Chile- se han establecido regulaciones que, manteniendo la capacidad de las personas de elegir administradora, introducen incentivos a la permanencia o limitan los cambios sistemáticos de AFP. Ello, dados los costos desproporcionados de comercialización y ventas producto de los traspasos permanentes de un número importante de afiliados al sistema.

CUADRO 6

UN MODELO INTEGRADO DE ORGANIZACIÓN DE LA SALUD

FUNCIONES	GRUPOS DE LA POBLACIÓN	
	ASEGURADOS	INDIGENTES
	Pueden elegir entre FONASA e ISAPRE, independientemente de su capacidad de pago.	No son cotizantes y, de acuerdo a su condición socioeconómica, cumplen con los requisitos para ser definidos como carentes de recursos. Se mantienen bajo la responsabilidad del Estado.
DEFINICION DE POLÍTICAS, REGULACIÓN Y CONTROL SOCIAL	Ministerio de Salud responsable de la definición de políticas y normas en el sector. Regulación de los seguros y prestadores públicos y privados ejercida por organismos independientes especializados conformados por expertos de ambos sectores. Fomento del control social de los seguros y de los prestadores a través de la legalidad (estado de derecho) y de la sociedad civil organizada en organizaciones intermedias.	Ministerio de Salud responsable de la definición de políticas y normas en el sector. Regulación del seguro público y de los prestadores públicos por organismo regulador independiente. Fomento del control social del seguro público y de los prestadores públicos fundamentalmente a través de la legalidad (estado de derecho).
FINANCIAMIENTO		
(a) Fuentes de financiamiento	Obligatoriedad de adquirir un cierto nivel de protección (plan referencial) en vez de cotización obligatoria. Los bienes públicos se financian con impuestos generales.	Impuestos generales.
(b) Tipo de contrato con los aseguradores	Explícito tanto para FONASA como para las ISAPRE.	Explícitos.
(c) Tipo de subsidios	A la demanda, corregidos por riesgo.	Subsidios a la oferta.
(d) Derechos de los usuarios	Explícitos a través de contratos de largo plazo tanto en FONASA como en las ISAPRES.	Implícitos.

COMPRA		
(a) Relación con la función de financiamiento	Separación de funciones de financiamiento y compra.	Separación de funciones de financiamiento y compra.
(b) Tipo de seguro	Seguros públicos y privados colectivos.	Seguro estatal, colectivo. Se mantienen en FONASA.
(c) Grado de competencia	Alta competencia entre públicos y privados.	Sin competencia.
(d) Grado de integración con los prestadores	Integración por la vía de contratos o por la vía de la propiedad, dependiendo de los incentivos de la industria (costos de transacción).	Integración vertical con contratos internos. Se mantiene los hospitales públicos como única opción para los indigentes.
(e) Tipo de contrato con los prestadores	Contratos que incorporan sistemas de pago prospectivos capitados o asociados a diagnósticos.	Presupuestos asociados a prestaciones para los hospitales públicos.
PRESTACIÓN		
(a) Grado de competencia	Alto grado de competencia entre prestadores públicos y privados.	Escasa competencia.
(b) Modelo de atención	Modelo de atención integrado por la vía de incentivos y modelos de gestión.	Modelo de atención integrado por la gestión.

V. UNA PROPUESTA DE CAMBIOS GRADUALES. UN CAMINO POSIBLE

Los argumentos anteriores configuran los lineamientos básicos de una propuesta de reforma a la organización del sistema de atención y financiamiento de la salud. Dicha propuesta apunta a conciliar mejor los objetivos de equidad, eficiencia y libertad de elección. Como se desprende del análisis de algunas experiencias internacionales de reformas al sector, la búsqueda de un equilibrio entre estos tres conceptos es un elemento común a todos estos procesos. Lo anterior resulta de comprender que la maximización de uno de estos principios redundaría normalmente en limitaciones significativas de los demás. Países en los cuales la organización de la seguridad social en salud ha privilegiado los conceptos de equidad y control de costos, descuidando los objetivos de libertad de elección y satisfacción de los usuarios -como es el caso del Reino Unido-

, están moviéndose desde esquemas altamente centralizados hacia modelos de funcionamiento más competitivos y con mayores opciones de elección por parte de los usuarios. Por otra parte, países en los cuales se ha priorizado la libertad de elección y un esquema individualista y de competencia regulada han mostrado la dificultad de regular este mercado y el impacto negativo sobre la equidad y sobre los costos que conlleva este tipo de organización. Este es el caso de los Estados Unidos, donde se están planteando fórmulas de solución colectivas y una fuerte regulación por parte del Estado que asegure cobertura básica universal en salud.

Si bien pareciera existir una dirección en la cual transitar, las reformas enfrentan en todas partes una gran resistencia. En un sector caracterizado por una fuerte tradición estatista y con intereses corporativos poderosos, el tema de la reforma al sistema no sólo es un problema técnico sino político. La factibilidad de realizar una reforma global depende del marco político general sobre el cual se genera el cambio, de los aspectos culturales que lo facilitan o dificultan y de cómo juegan los intereses particulares de los actores que se verán afectados. Es posible que bajo un determinado contexto no sea posible introducir transformaciones estructurales que signifiquen la incorporación de cambios radicales en la lógica de funcionamiento del sistema. No obstante, en ese contexto quizás sea factible realizar transformaciones menores que contribuyan gradualmente a la construcción del sistema de salud deseado.

A continuación se describe un camino posible de reformas incrementales al modelo de seguridad social en salud chileno que aportan a la construcción de un sistema integrado como el que se describe en la sección anterior. Éste aspira a conciliar mejor los objetivos de protección de las personas, equidad, eficiencia social y satisfacción de los usuarios.

Un primer paquete de reformas, denominadas aquí "reformas mínimas", innova en el mercado de seguros en dos aspectos fundamentales. Por una parte, en explicitar mejor los derechos de los usuarios frente al sistema público de salud, avanzando en una definición respecto al grado de oportunidad de atención exigible al sistema, en especial en la atención de ciertas prestaciones cuya demora tiene un mayor impacto negativo sobre los pacientes. Los recursos que el Estado entrega al sector deberían asignarse en función del costo que representan estos compromisos. Es necesario que se modifique el actual sistema de entrega de recursos con un criterio puramente presupuestario y se introduzca en la relación entre el Ministerio de Hacienda y el sector salud una suerte de compromiso de gestión.

En lo que respecta a los seguros privados, se postula avanzar en las reformas institucionales requeridas para promover contratos de largo plazo y con coberturas de enfermedades de alto costo. Esto demanda

que se establezca un marco jurídico que, primero, permita a las ISAPRE establecer reservas en función del riesgo de su cartera y, por otra, limitar el alza anual de primas a una banda, en especial para aquellos grupos que no pueden ejercitar el control social por la vía de la salida (por ejemplo, las personas con preexistencias).

En el ámbito de los prestadores, esta propuesta de reformas denominadas "mínimas" propone que, manteniendo la autarquía con que funcionan los subsistemas público y privado de prestadores, se avance en la resolución de ciertos problemas más álgidos. En el caso de los prestadores públicos, se requiere fortalecer los mecanismos de pago que asignan los recursos en función de las acciones y metas de salud, reduciendo de manera creciente los fondos entregados sobre la base de criterios históricos o discrecionales. Con todo, el avance en esta dirección requiere reformar el marco jurídico que rige los contratos y remuneraciones del sector. La flexibilidad laboral, aunque regulada para evitar la discrecionalidad política, y los sistemas de remuneraciones que permitan introducir incentivos por resultado son el complemento esencial de esta transformación.

Con respecto a los prestadores privados se propone mejorar la transparencia en el funcionamiento de este mercado estableciendo un sistema de acreditación continua por parte de una entidad autónoma. También la entrega de mayor información a los usuarios respecto a indicadores pertinentes tales como dotación de infraestructura, calificación de sus profesionales, niveles de atención y de resolución, entre otros.

Simultáneamente, debe promoverse la formación de agrupaciones de consumidores o de usuarios del sistema para que éstos, informadamente, contribuyan a ejercer control social sobre las instituciones del sector.

El conjunto de reformas que hemos denominado "intermedias" avanza en la definición de una garantía en salud a partir del establecimiento de un plan referencial para las personas, el que opera como exigencia mínima para el sistema, tanto para el sector público como para las ISAPRE. La existencia de este referente mejora la transparencia en el mercado de seguros privados, los cuales competirán por precio y calidad más que por la vía de diferenciación de productos. Por otra parte, los usuarios del sector público se beneficiarán al contar con derechos explícitos en salud. Si bien estas medidas mantienen una segmentación por nivel de ingreso en el sistema, en la medida que no se ha definido un subsidio para financiar planes de salud en el sector privado es posible eliminar la cotización obligatoria. Al suprimir esta cotización se elimina con ello el sobreaseguramiento de algunos sectores de mayores ingresos y

menor riesgo, y, por tanto, los incentivos para las ISAPRE de diseñar planes caros de salud que incorporan prestaciones menos costo-efectivas.

En el ámbito de los prestadores, este paquete de reformas introduce la competencia entre los establecimientos públicos y la compra de prestaciones por la vía de contratos internos. Esta medida amplifica los incentivos a la eficiencia de los prestadores públicos que se introduce en el paquete mínimo con los presupuestos ligados a producto. Para los prestadores privados se postula el establecimiento de esquemas de incentivos promotores de una atención integrada que limite el sobreuso del sistema y fomente la prevención. De manera complementaria, se requiere el establecimiento de redes de atención que superen la falta de coordinación en el trabajo de los distintos niveles de atención.

CUADRO 7

REFORMAS INCREMENTALES EN EL SISTEMA DE SALUD. UN CAMINO POSIBLE

TIPO DE REFORMA	MERCADO DE SEGUROS		MERCADO DE PRESTADORES	
	Público	Privado	Público	Privado
• Reformas mínimas	Avanzar a una mayor garantía de acceso por la vía de explicitar ciertos derechos de los usuarios, entre ellos, el grado de oportunidad de atención.	Establecer un marco institucional que promueva los contratos de largo plazo. Entre ellas, la obligatoriedad de establecer reservas en función del riesgo de la cartera. Limitar el alza de primas para aquellos grupos que no pueden ejercer control social por la vía de la salida, entre ellos, los que tienen pre-existencias.	Entrega de recursos asociada a resultados por la vía de la entrega de un porcentaje importante del presupuesto asociado a prestaciones. Perfeccionamiento de los compromisos de gestión con los servicios de salud. Introducción de incentivos y sanciones por incumplimiento.	Acreditación continua de los prestadores privados. Registro y entrega de información a los usuarios por parte de la autoridad reguladora. Promover la formación de asociaciones de consumidores.

• Reformas intermedias	Garantía de acceso y de cobertura de prestaciones. Establecimiento de un plan de salud referencial exigible por parte de los usuarios al sistema.	Exigencia de compra de un plan de salud en vez de una cotización obligatoria. Eliminación de la cotización obligatoria. Establecimiento de plan referencial que otorga el sector público como exigencia mínima para el sistema privado.	Establecimiento de mercados internos con competencia entre los establecimientos públicos por la vía de esquemas de contratos (mercados internos).	Establecimiento de esquemas de incentivos que promuevan una atención integrada que limite el sobreuso de sistema y fomente la prevención.
• Reformas globales	Definición de un subsidio a la demanda corregido por riesgo. Competencia con aseguradores privados.	Definición de un subsidio a la demanda corregido por riesgo. Competencia con seguro público.	Acreditación continua por regulador independiente. Competencia con prestadores privados.	Competencia con prestadores públicos.

Finalmente, un proceso más global de reformas avanza a una mayor integración público-privada introduciendo competencia en el mercado de seguros y de prestadores. Una de las ventajas de introducir ampliamente el mercado en una fase final es, entre otras, que los escenarios intermedios de reforma permiten la adaptación gradual del aparato productivo del sector. Además, estimulan el desarrollo y perfeccionamiento de la institucionalidad, así como de nuevos instrumentos de control social. Este período de transición es necesario dado que, como es sabido, las expectativas y la demanda de las personas se ajusta a una mayor velocidad que la capacidad de transformación del aparato productivo y, por cierto, que el desarrollo y establecimiento de la institucionalidad necesaria para el buen funcionamiento de los mercados.

Con todo, la estrategia de gradualidad no garantiza por sí misma la viabilidad de los cambios propuestos. Es preciso crear un espacio de oportunidades para los actores que resisten la transformación. En este sentido, es importante convencer a los gremios y a las ISAPRE que el actual escenario no es viable en el largo plazo. Los problemas actuales pueden incrementarse en el futuro; de hecho, el sector privado se muestra preocupado por el crecimiento de los costos, la baja de la rentabili-

dad y la pérdida de beneficiarios. Por su parte, el sector público-prestador enfrenta la crítica de la ciudadanía por la calidad de la atención y requerirá de fuertes inversiones para adaptarse a las nuevas exigencias que resultan de la transformación del perfil epidemiológico. En este contexto, una reforma que asegure condiciones para el desarrollo en el largo plazo, basada en reglas socialmente aceptadas, puede constituirse en una oportunidad. Un aspecto importante, en este sentido, es evitar que cada uno de los subsectores mantenga una estrategia de enfrentar sus problemas por la vía de desprestigiar la labor del otro, ya que lo que se consigue es un estado general de desprestigio o mala percepción sobre el funcionamiento global del sector.

La experiencia internacional enseña que el liderazgo político del equipo de reforma es esencial. Un cambio, aun en el escenario "mínimo", requiere de decisión para enfrentar los obstáculos y crear una instancia de negociación favorable. De manera concreta, se necesita que el objetivo de mejorar el sistema de salud sea prioritario en la agenda de gobierno. Lo anterior no es fácil, ya que muchos políticos piensan que el cambio en salud ofrece más costos que beneficios, al menos en términos comparativos con otras reformas que pueden ser más populares. Las llamadas "ventanas de oportunidad" se abren de manera predecible en los primeros meses de un nuevo gobierno. Otras ocasiones surgen de conflictos agudos, que no son planificables. Un aspecto que puede contribuir a generar mejores condiciones para el cambio es el acuerdo entre grupos amplios de actores que ofrezcan viabilidad política, especialmente a nivel parlamentario. Con todo, la ausencia histórica de acuerdos al interior del sector hace recomendable que el debate sea encabezado por actores que no estén vinculados directamente al mismo.

Un último aspecto que conviene señalar es el relativo a los recursos. Si bien una propuesta como la que hemos señalado no requiere necesariamente más recursos, como condición esencial, no es menos cierto que ellos pueden facilitar los cambios. En la medida que el juego se vea como de suma cero, los acuerdos se dificultan. Por el contrario, mayores aportes al sector permitirían establecer un plan garantizado con mayores beneficios y hacer menos costosas las reasignaciones que puedan derivarse de un escenario con mayores exigencias por parte de la ciudadanía y mayor competencia entre las instituciones del sector.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Blumberg, L. y Len M. Nichols (1996), "First, Do not Harm: Developing Health Insurance Market Reform Packages", en *Health Affairs*, Fall 1996.
- Celedón C. y C. Oyarzo (1999), "El rol del Estado, del mercado y de la sociedad civil en la Seguridad Social en Salud", trabajo presentado en la Conferencia sobre *Reformas de los Sistemas de Salud en América Latina: El rol del Gobierno, la Empresa y la Sociedad Civil*, realizada en Santiago entre el 18 y 20 de marzo de 1999, y organizada por CORSAPS.
- Celedón, C. y M. Noé (1998), "Participación y Gestión en Salud", trabajo presentado en el *III Congreso Internacional del CLAD* en Madrid, España (por publicar).
- Celedón, C. y C. Oyarzo (1998), "Los Desafíos en la Salud", en *Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*, editado por René Cortázar y Joaquín Vial, Ediciones Dolmen-CIEPLAN, Santiago.
- Celedón C., F. Leiva y G. Zuleta (1996), "Modelos alternativos de organización de la salud. Hacia un esquema solidario de Salud", *Colección Estudios CIEPLAN*, N° 44.
- Díaz, C., A. Gazitúa y S. Valdés, (1995) «Cobertura catastrófica para los cotizantes del Sistema ISAPRE», Instituto de Economía Universidad Católica de Chile.
- Enthoven, Alain and Sara J. Singer (1995), «Market-Based Reform: What to Regulate and by Whom?», en *Health Affairs*, Spring.
- Hoffmeyer, U. y T. Mc Carthy, editores (1994), *Financing Health Care*, Kluwer Academic Publisher, Dordrecht, Boston & London.
- Honingsbaum, F. et. al (1995), *Priority Setting Processes for Health Care in Oregon, USA; New Zealand; the Netherlands; Sweden; and the United Kingdom*, Radcliffe Medical Press, Oxford and New York.
- Ham Chris y Mats Bromels (1994), "Health Care Reform in the Netherlands, Sweden, and the United Kingdom", en *Health Affairs*, Winter.

- Londoño J. L. (1996), "Estructurando pluralismo en los Servicios de Salud", en *Revista de Análisis Económico*, ILADES/Georgetown University, Volumen 11- N° 2.
- Musgrove, P. (1996), "Un fundamento conceptual para el rol público y privado en la salud", *Revista de Análisis Económico*, ILADES/Georgetown University, Volumen 11- N° 2.
- OECD (1995), «New Directions in Health Care Policy», en *Health Policy Studies* N° 7.
- Oyarzo, C. y E. Beteta (1998), "La Competencia Administrada en Salud: Tendencias Internacionales y su Impacto en Chile", documento por publicar.
- Schut, F. (1992), «Workable Competition in Health Care: Prospects for the Dutch Design», en *Social Science and Medicine*, Vol. N° 35, N° 12.
- Selden, Thomas (1993), «Should the government provide catastrophic insurance?», en *Journal of Public Economics*, vol. 51, N° 2, Junio, pags. 241-247.
- White, J. (1995), *Competing Solutions. American Health Care Proposals and International Experience*, The Brooking Institution, Washington D.C.
- Wynand P.M. M. et. al. (1994), «Risk-Adjusted Capitation: Recent Experiences in the Netherlands», en *Health Affairs*, Winter.

CONCLUSIONES

Oscar Muñoz Gomá

Este libro ha reunido varios estudios de casos sobre las nuevas relaciones público-privadas que se están configurando a partir de los años 90. El interés de estos estudios radica en que muestran las transformaciones en curso de esas relaciones. Los procesos de apertura a los mercados externos, la movilidad internacional de los factores productivos, la fluidez de la información, los cambios tecnológicos, el fortalecimiento empresarial, las nuevas demandas que surgen en defensa de los intereses sociales son todos elementos que están afectando las relaciones entre el Estado y los mercados.

Si hasta los años 70 la economía chilena tuvo un marcado carácter estatista, para pasar después a un neo-liberalismo exacerbado, que reivindicó el rol del mercado y puso al descubierto muchas deficiencias de la acción estatal tradicional, los años 90 se han caracterizado por la simultánea profundización de los mercados pero también por la búsqueda de un reforzamiento del Estado ante la evidencia de las numerosas fallas de aquéllos. No poco importante en este sentido ha sido la persistencia de las profundas desigualdades económicas; las dificultades de los pequeños y medianos empresarios para competir en condiciones más equitativas, ante mercados que tienden a discriminarlos; los crecientes conflictos entre empresas proveedoras de servicios de utilidad pública, los usuarios y consumidores, derivados de conductas abusivas amparadas por imperfecciones de la competencia; la necesidad de proteger el medio ambiente y una explotación racional de los recursos naturales que el alto ritmo de crecimiento económico ha contribuido a depredar, entre otros aspectos. El escenario actual es, pues, uno en que hay más mercados y más profundos que hace una década, con fallas que se hacen más evidentes a la vez que con aportes más relevantes; un Estado que ha crecido en consonancia con el crecimiento de la economía y de nuevas necesidades sociales que demandan su intervención; y una conciencia de que surge un campo de interacciones entre el Estado y el mercado, entre los Gobiernos y los actores sociales, cada vez más vasto. Este campo de interacciones puede potenciarse productivamente, en beneficio de la sociedad en su conjunto, o bien esterilizarse en confrontaciones y conflictos que podrían repetir escenarios del pasado.

El libro ha buscado indagar precisamente en qué áreas y a través de qué procesos las interacciones público-privadas se están llevando por el terreno de la cooperación y la confianza mutua, y en cuáles otras se trata de caminos conflictivos y sembrados de desconfianza.

Una característica de los años 90, en el tema que ocupa aquí, ha sido el propósito de los dos Gobiernos de la Concertación de hacer explícito que las relaciones público-privadas no son materia exclusiva de los ámbitos técnicos e instrumentales, sino de acuerdos y entendimientos más amplios que tienen mucho contenido político y ético. Tras casi dos décadas de un régimen autoritario, que imponía sus decisiones al margen de las expresiones de la sociedad civil, la transición a la democracia iniciada en 1990 impulsó al Gobierno del Presidente Aylwin a buscar un acuerdo fundacional entre el Estado, el sector privado y el sector sindical para establecer reglas del juego claras y sobre todo, para entender que en adelante el desarrollo de la economía y el progreso del país dependería de un modo fundamental, de la voluntad de cooperación entre los grandes actores sociales. Se trataba de concordar metas factibles para conciliar los incentivos de mercado con condiciones más equitativas para los trabajadores. Estos habían sufrido un severo retroceso en su participación en el ingreso durante las décadas previas. Tal fue el llamado Acuerdo Marco, al cual concurrieron el Gobierno, la Confederación de la Producción y el Comercio y la Central Unitaria de Trabajadores. No se lograron todos los objetivos propuestos, pero sí se avanzó en un aspecto fundamental, decisivo en el desarrollo económico de la década: la buena disposición del sector sindical para moderar sus legítimas demandas reivindicativas, y hacer posible así una progresiva estabilidad económica y un crecimiento más acelerado del producto y de los empleos.

El camino de los acuerdos entre estos sectores no ha sido fácil y así se manifiesta en el trabajo de Oscar Muñoz, que pasa revista a las relaciones crecientemente conflictivas entre ellos. En tanto el sector sindical ha desarrollado un discurso crítico ante el Gobierno y ante los empresarios, expresando su desilusión por lo que considera una falta de reciprocidad, el sector empresarial por su parte también expresa una progresiva frustración ante lo que estima una falta de modernización institucional para avanzar más rápidamente en la liberalización de los mercados y en la integración financiera internacional. El segundo Gobierno de la Concertación, haciéndose eco de estos sentimientos, convocó a un nuevo intento por establecer un marco de cooperación formal entre los tres actores, en lo que se denominó el Foro de Desarrollo Productivo. Se trata de un programa de diálogo social, sistemático e institucionalizado, que se ha desarrollado en la segunda mitad de la década del 90. El Foro ha contribuido a establecer una conversación más

permanente entre los dirigentes empresariales, sindicales y Gobierno, aunque también ha generado desilusiones y expectativas incumplidas, en parte derivadas de la institucionalidad misma que ha caracterizado al Foro – carencia de la necesaria incidencia en los órganos más representativos del sistema político -, y también problemas propios de los gremios para adecuar sus organizaciones a una participación eficaz en el diálogo social.

Uno de los factores que ha influido en la desilusión del sindicalismo proviene del ámbito de las relaciones laborales que se han desarrollado en las empresas. Es el tema que abordó el capítulo de Cecilia Montero. La autora plantea tres tendencias que no han contribuido a fortalecer la participación sindical: un sistema de relaciones laborales estancado que enfrenta fuertes dificultades para su transformación, en gran medida por la creciente privatización económica; el aumento de las negociaciones individuales o desreguladas; y el debilitamiento de las organizaciones sindicales. Se ha producido, así, un desarrollo asimétrico, con un fortalecimiento del actor empresarial y un debilitamiento del actor sindical, en el marco de un sistema parlamentario que adolece de una inadecuada representatividad democrática. Todo ello se ha reflejado en una incapacidad de reforma de la institucionalidad laboral.

No debe desprenderse, sin embargo, que una mayor equidad y justicia en el sistema de relaciones laborales sólo puede obtenerse de la regulación laboral. Siendo ésta necesaria, ese objetivo pasa por nuevas formas de relación entre los actores sociales, las que deben construirse en base a agendas que incorporen intereses susceptibles de negociación. Cecilia Montero enfatiza que un rasgo de los intereses es que éstos son definidos social y contextualmente, y no en abstracto, con prescindencia del contexto institucional. La tendencia que se percibe en el pasado reciente es que los actores definen agendas que resultan irreconciliables en la mesa de negociación. La alternativa es construir agendas que partan de supuestos comunes, entre los cuales está el reconocimiento de la función indispensable de empresarios y trabajadores en la empresa, los riesgos que cada uno de ellos enfrenta, entre los cuales algunos son comunes, como el entorno internacional inestable y competitivo, y las virtudes que se pueden desprender del fortalecimiento de las relaciones de confianza.

Uno de los campos principales de conflictos laborales se da en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas, donde suele prevalecer una mayor informalidad en las relaciones contractuales, a la vez que una mayor precariedad competitiva. Ello tiene que ver con diversos factores, como el predominio del carácter familiar de las empresas, relaciones

internas más autoritarias y desconfiadas frente a los sindicatos, menor capacidad económica para atender el desarrollo de los recursos humanos y, en general, mayor precariedad financiera y tecnológica para generar buenos y estables puestos de trabajo. Sin embargo, éste es también el área de la economía donde se genera una mayor proporción de empleos. Las PYMES contribuyen con cerca de la mitad del empleo total en el país, y si se agregan las microempresas, con casi un 40%, se tiene que todo este conglomerado aporta el 90% de las fuentes de empleo nacionales.

Se comprende, así, que la capacidad competitiva de las micro, pequeñas y medianas empresas, es determinante de las posibilidades de que el desarrollo económico incida favorablemente en el mejoramiento de la equidad en la distribución del ingreso. Por esto, los Gobiernos de la Concertación le han otorgado gran importancia a las políticas de fomento productivo de esos sectores. Con toda la importancia que tienen las políticas sociales y asistenciales, en el largo plazo es una eficiente inserción productiva a través de los mercados como los sectores de menores recursos podrán participar más activamente en los aumentos de ingresos y de bienestar.

La estrategia seguida, como se describe en el trabajo de Claudio Maggi, ha consistido en el diseño de una institucionalidad de redes interactivas destinadas a lograr un aumento sostenido de la productividad. A través de esas redes se han relacionado el sector público y el sector privado de pequeñas y medianas empresas en un esfuerzo de cooperación para identificar y crear las oportunidades de inversión y de desarrollo que ese sector podría explotar. Estas redes se han definido como estructuras piramidales o de "tres pisos", que incluyen la institución central gestionadora de la política, de "tercer piso", en este caso, la CORFO; unas agencias operadoras intermedias, instituciones que pueden ser públicas o privadas (por ejemplo, una de las primeras agencias operadoras intermedias privadas fue la Asociación de Exportadores de Manufacturas, ASEXMA), y que canalizan los recursos a través de mecanismos competitivos y bien regulados, en un "segundo piso"; y los agentes de mercado que cumplen las funciones consultoras directamente en las empresas, demandados por éstas. A través de estas redes se han canalizado diversos instrumentos de fomento, que involucran subsidios orientados a generar externalidades, pero que también operan en forma competitiva, estimulados por la demanda y sometidos al test del mercado. El trabajo de Maggi analiza dos de los principales instrumentos de fomento, los Fondos de Asistencia Técnica, FAT, y los Proyectos de Fomento, PROFOS.

Esta estructura de relacionamiento público-privado ha sido eficaz para la modernización de las PYMES y también bajo criterios de rentabi-

lidad económica de los recursos empleados. Quizás la principal crítica que se le pueda hacer ha sido la insuficiencia de los recursos para lograr una adecuada masificación de los resultados. Pero éste no es tanto un problema del diseño de la estrategia, cuanto de decisiones de política económica general, donde se han privilegiado otros objetivos. Es comprensible, por otra parte, que el avance de esta estrategia haya sido lento, considerando que se trata de una experiencia pionera y ante la cual hay un aprendizaje social e institucional que es difícil acelerar.

Hay también algunos temores, propios de una fase temprana de esta institucionalidad. El trabajo de Maggi sugiere reticencias para descentralizar hacia las regiones en forma más intensa, considerando riesgos inherentes tales como posibles propensiones clientelísticas en zonas de tamaño pequeño, o insuficientes umbrales de experiencia profesional para evaluar adecuadamente los proyectos en competencia. En segundo lugar, alude a los conflictos inevitables que surgen entre las lógicas de fomento y las de control. En tanto los agentes más cercanos a las empresas y al mercado privilegian la lógica de fomento, por su mayor cercanía con las oportunidades potenciales del mercado, los responsables de las estructuras más centralizadas a nivel estatal tienden a privilegiar la lógica del control, para asegurar el cumplimiento de las reglas del juego y evitar riesgos por el mal uso de los recursos. Las autoridades superiores del sistema tienen, así, la responsabilidad de gestionar y dirimir los conflictos que inevitablemente surgen, como también revisar y perfeccionar el diseño instrumental a partir del aprendizaje y de la práctica del sistema. En tercer lugar, el autor enfatiza la importancia de articular los diversos instrumentos de fomento, con un enfoque más sistémico, de manera que al lograrse un mayor equilibrio entre las distintas ofertas instrumentales, éstas puedan potenciarse y generar sinergias positivas. Un ejemplo concreto al respecto, es el necesario equilibrio entre los instrumentos orientados al desarrollo de nuevas tecnologías y los instrumentos ligados al acceso al financiamiento.

En la estrategia de desarrollo impulsada por los Gobiernos de la Concertación, la competitividad internacional depende del aumento de la productividad de las empresas, pero también de la institucionalidad más general que regula el funcionamiento de los mercados. Mercados más eficientes contribuyen a una mejor asignación de recursos y también a mejores decisiones de inversión y de modernización de las empresas. En los mercados de bienes transables, la competencia internacional es el principal incentivo que tienen las empresas para su modernización productiva. Distinto es el caso de los sectores de bienes no transables, o escasamente transables, como los de servicios de utilidad pública. Aquí la competencia es limitada o ausente, lo que genera imperfecciones y conductas monopólicas que atentan contra la eficiencia y la equidad. La

consecuencia final de estas imperfecciones es que los precios por los servicios suelen ser superiores a los precios eficientes, perjudicando tanto a los consumidores finales como a los usuarios intermedios. En este último caso, se daña también la capacidad competitiva de éstos. Piénsese, por ejemplo, en el caso de la energía eléctrica, insumo esencial de toda la actividad productiva y doméstica. Precios superiores a los necesarios de la electricidad pueden perjudicar las ventajas competitivas de numerosas otras industrias intensivas en energía. De aquí la importancia de que en estos mercados exista un sistema regulatorio eficiente. La política gubernamental ha buscado desarrollar tal sistema con miras a que éste reproduzca las condiciones de mercados competitivos. En otras palabras, como lo plantea el trabajo de Eugenio Rivera, el objetivo ha sido regular para incentivar la participación competitiva de las empresas.

Sin embargo, se trata de un área de las políticas públicas que no ha resultado tan consensuada como en el tema anterior. En estos casos, el sector privado, representado aquí por empresas de gran tamaño, resiente lo que considera una intervención excesiva del Estado y una amenaza. El problema, como lo planteó Eugenio Rivera, surge por la necesidad de adaptar una institucionalidad regulatoria muy atrasada, que se formuló en una época en que en esos sectores (energía, telecomunicaciones, sanitarios) existían empresas públicas que cumplían también las funciones de planificación de las inversiones y de regulación del sector. Con la privatización de esas empresas, sin que se hubiese modernizado y adaptado el sistema regulatorio, se creó un vacío institucional que el régimen militar abordó con un fuerte sesgo anti-estatal, y con estructuras muy simples. El supuesto era que los mercados se autorregulan y que basta una regulación mínima y de carácter general. El resultado ha sido una alta litigiosidad en el sector, tanto al interior del propio sector privado como respecto del Estado. Esta se explica por la existencia de numerosas ambigüedades, vacíos e indefiniciones, que inducen a los agentes a interpretaciones diferentes de sus obligaciones y derechos, buscándose finalmente, una solución judicial. Sin embargo, este sistema tampoco está preparado técnicamente para resolver con eficacia.

Otra debilidad del aparato regulatorio es la duplicidad de funciones de las agencias reguladoras sectoriales, las cuales se han ido creando en forma superpuesta y respondiendo a necesidades específicas.

El Gobierno del Presidente Frei propició una reforma de la institucionalidad reguladora, con el objetivo de introducir más racionalidad y eficiencia a partir de un rediseño general del sistema. Entre las principales dificultades que ha debido enfrentar la reforma está la rigidez del sistema de representación parlamentaria, que ha impedido obtener la mayoría suficiente. Por otra parte, el propio sector privado perci-

be estos cambios como una amenaza a los principios del mercado. Por ejemplo, en el caso del sector eléctrico, una reforma a la ley eléctrica, que data de principios de los años 80, ha sido considerada por el sector privado, léase las empresas más interesadas, como una amenaza al desarrollo del sector. Tuvo que producirse una crisis eléctrica de la magnitud que hubo en 1999, con implantación del racionamiento y la incertidumbre sobre la provisión de un servicio tan vital para las empresas y los consumidores, para que fuera posible introducir algunas reformas parciales a la institucionalidad, como el aumento sustantivo de las sanciones por incumplimiento de contratos, para hacerlos realmente efectivos.

En el caso de las telecomunicaciones, el cambio tecnológico hizo posible introducir la competencia en el segmento de larga distancia, la cual se tradujo en evidentes beneficios para los consumidores. Sin embargo, ello no ha impedido la creación de barreras de entrada que ha sido motivo de una creciente litigiosidad entre empresas, lo que ha realizado, por otra parte, la necesidad de una jurisprudencia económica especializada y dotada de suficientes recursos.

El Gobierno ha estimado su deber reformar la institucionalidad regulatoria, separando claramente las funciones de políticas, de las regulatorias y fiscalizadoras, a la vez que dotar de suficiente capacidad técnica y financiera a las instituciones públicas responsables de esas funciones. El principio básico orientador de esta reforma es fortalecer las bases de la libre competencia, pero tratándose de sectores de monopolios naturales, esa libre competencia hay que protegerla y estimularla ante el riesgo permanente de ser coartada. Otros principios que inspiran la reforma son la transparencia de las decisiones, las que deben ser públicas; el acceso de la autoridad a la información pertinente para evaluar los desequilibrios de los mercados; la suficiente independencia de las agencias públicas responsables para evitar los problemas de capturas, tanto por el sector político como por el sector privado; el financiamiento adecuado para garantizar el necesario profesionalismo; y un criterio de eficiencia económica, para asegurar la minimización de los costos de transacción que se impone a las empresas. Esto último implica "tanto mercado como sea posible, tanta regulación como sea necesaria".

Otro ámbito regulatorio desarrollado en los años 90 ha sido el sector bancario. Aquí, sin embargo, la estrategia ha sido mucho más consensual y menos conflictiva. Se trata de un sector muy estratégico, ya que es el que articula al sector empresarial con el sector financiero, y a la economía nacional con el mercado internacional de capitales. Es un sector que fue muy dañado por la crisis financiera de los años 80 y que recién en los años 90 ha logrado una normalidad.

El trabajo de Carlos Budnevich señala cómo desde los años 80 se ha avanzado respecto de la visión simplificada anterior de que el mercado libre era capaz de autorregularse. La crisis de 1982-83 fue traumática y provocó grandes pérdidas tanto entre los bancos como en el resto del país. Se desarrolló entonces una nueva filosofía respecto de la necesidad de una regulación moderna y de la coordinación entre las autoridades del Estado y el sector bancario. Contra lo que se podría esperar en una aproximación superficial, para la banca era importante que se establecieran las reglas del juego a través de un sistema regulatorio claro y transparente, ya que entendía no se podrían desarrollar nuevos negocios basados en la fe pública, la credibilidad y el control de riesgos sin que existieran esas definiciones.

La nueva institucionalidad, por lo demás, no se gestó al margen del sector bancario, sino con la participación de éste, lo que facilitó el logro de un consenso. La Asociación de Bancos ha cumplido un papel eficaz en la coordinación interna del sector y, a su vez, ha tenido una participación activa en instancias público-privadas en las que, junto al Banco Central, Ministerio de Hacienda y Superintendencias respectivas se ha podido sentar las bases de la nueva Ley de Bancos de 1997 en forma consensuada.

En años recientes el sector ha tenido un desarrollo muy significativo, como resultado de la modernización informática y el extraordinario crecimiento del mercado de capitales internacionales. Estos cambios le han permitido a la banca, a nivel internacional, diversificar sus servicios hacia nuevos negocios y mercados. En Chile esta modernización estaba entrabada mientras no se solucionara el problema de la deuda subordinada de la banca con el Banco Central. La solución de este problema, con un fórmula de pago diferido pero con plazos y condiciones definidas, permitió avanzar a una nueva etapa de regulación de los mercados y condiciones de acceso. En opinión del autor, se ha logrado, así, una institucionalidad regulatoria de alta calidad, que le está permitiendo a la banca incursionar en nuevos negocios y progresar hacia la internacionalización de sus actividades, de acuerdo a sus ventajas competitivas. Cabe hacer notar, de paso, que el sector bancario chileno ha sido uno de los menos vulnerables durante la crisis asiática de 1998-99.

Un área nueva en la cual se está desarrollando la institucionalidad regulatoria es el medio ambiente y los recursos naturales. El tema emerge con fuerza en Chile, por una mayor conciencia ambiental y por la evidencia de los impactos que el alto ritmo de crecimiento económico impone sobre esos recursos. Es un campo que ha alcanzado alta conflictividad por la diversidad de intereses afectados y de interpreta-

ciones sobre el concepto del desarrollo sustentable. Si bien se ha logrado un alto consenso sobre la idea general, de que el desarrollo debe ser ambientalmente sustentable, hay una amplia divergencia en cuanto al significado más preciso de ella. La política de Gobierno ha sido proteger y regular el uso de los recursos ambientales, pero no sacrificar la intensidad del crecimiento económico.

Hay bastante consenso también, que en este campo se concentra una gran variedad de fallas de mercado, por lo que una presencia amplia y activa del Estado es necesaria. Las principales fallas de mercado son la existencia de externalidades, de bienes públicos, ausencia de mercados de derechos, información incompleta y asimétrica, intereses intergeneracionales. Sin embargo, el Estado también enfrenta numerosas fallas que hasta ahora no se han podido abordar eficazmente.

El principal problema del Estado, a juicio de Vivianne Blanlot, es su debilidad institucional en el ámbito del medio ambiente. El enfoque predominante ha sido el de establecer mecanismos de coordinación entre ministerios y agencias, entendiéndose que la política ambiental cruza todos los sectores y ámbitos de la vida económica y social, por lo que concentrar la acción en una autoridad la dejaría carente de apoyos necesarios. Sin embargo, este enfoque no ha estado exento de dificultades. Un mecanismo de coordinación de muchas autoridades no evita tener que tomar decisiones conflictivas entre los intereses sectoriales y los intereses ambientales, lo que muchas veces induce falta de compromisos. Por otra parte, mecanismos de coordinación a los cuales deben concurrir muchas autoridades y agencias públicas son difíciles de operar en la práctica, por los múltiples requerimientos que recaen en aquéllas. Adicionalmente, abundan situaciones de órganos decisorios en los cuales intervienen autoridades que no necesariamente cuentan con las capacidades técnicas adecuadas.

Esta realidad no ha favorecido un desarrollo racional de la institucionalidad reguladora, verificándose distorsiones similares a las anotadas antes respecto de los sectores de utilidad pública: duplicidad de funciones, concentración en los mismos órganos de funciones políticas, normativas y fiscalizadoras, aumento de la litigiosidad. Estas dificultades no han favorecido una relación público-privada bien articulada y de cooperación. Para el sector empresarial la normativa ambiental le significa costos adicionales y en no pocos casos, obstáculos a la realización de proyectos de inversión que económicamente pueden ser muy atractivos, pero con efectos ambientales negativos o al menos, controvertidos. Los proyectos hidroeléctricos de Endesa en la región del Alto Bío-Bío han sido un ejemplo paradigmático, al respecto, los cuales han

tenido efectos conflictivos no sólo en relación al medio ambiente sino también en relación al medio social y al pueblo mapuche de la región.

En el área del medio ambiente el diálogo social parece ser un requisito básico para darle legitimidad a las políticas. Este diálogo debería contemplar no sólo los intereses de quienes propician la defensa del medio ambiente, sino también de los actores sociales de las regiones y territorios específicos donde surgen las situaciones conflictivas. El diálogo social le permite a la sociedad civil tener una participación más activa en las decisiones que la afectan, y también aportar información cualitativa que puede no estar al alcance de las autoridades.

Los efectos ambientales están pasando a tener alta relevancia también en el ámbito del comercio internacional. Los acuerdos bilaterales de comercio y los tratados multilaterales están incorporando condicionalidades ambientales, para evitar lo que se denomina en los países industriales el "dumping ambiental". Una institucionalidad regulatoria ambiental eficaz será, pues, una condición relevante en los próximos años para profundizar la inserción comercial de Chile en la economía mundial. Aquí hay una convergencia de intereses entre el sector privado y el Estado, ya que ambos sectores cifran altas expectativas en el desarrollo exportador.

El trabajo de Verónica Silva aborda las relaciones público-privadas en el campo de la política comercial. El objetivo común es lograr una expansión del espacio comercial al cual pueden acceder los productos y servicios chilenos. Para el sector privado, el crecimiento exportador es fundamental para mantener su ritmo de crecimiento. Para el Estado, las exportaciones son estratégicas para asegurar un desarrollo exitoso y estable de la economía nacional. Pero estos objetivos deben enfrentar un sistema internacional que, a pesar de las desgravaciones arancelarias que han logrado las sucesivas rondas de negociación, se caracteriza por mercados que siguen sometidos a restricciones no arancelarias que impiden el libre flujo de bienes y servicios. Un ejemplo de tales restricciones son las normas "anti-dumping", que a menudo generan conflictos comerciales. Los acuerdos regionales de integración y los convenios bilaterales son fórmulas para avanzar hacia liberalizaciones negociadas. Además, las nuevas normativas de la Organización Mundial de Comercio imponen la necesidad de readecuar las políticas de fomento exportador. Estas son áreas en las cuales la cooperación entre el Estado y el sector privado puede generar beneficios sociales importantes. Los dos gobiernos chilenos de los años 90 han utilizado eficazmente esta estrategia para expandir las oportunidades de desarrollo exportador y a la vez incorporar al sector privado a los procesos de negociación con varios

sub-productos importantes como son el conocimiento recíproco de estos dos actores, el intercambio de información sobre los mercados externos y las políticas comerciales, el aumento de las relaciones de confianza y la formación de redes interpersonales. Todo ello contribuye a fortalecer el aprendizaje en forma compartida.

Con todo, no se puede desconocer que más allá de los intereses comunes señalados, existen también diferencias de intereses tanto al interior del sector público como del privado. Estas diferencias se deben a las responsabilidades específicas de las instituciones y a los mercados en los cuales se desenvuelve el sector privado. Al interior del Estado, intervienen varios Ministerios, funcionales y sectoriales, aparte de organismos como el Banco Central. La búsqueda de una división del trabajo, acorde con las tradiciones y capacidades institucionales, puede haber ayudado a una especialización y eficacia en el manejo de los temas concretos. Pero también ha existido el riesgo de insuficiente coordinación, que en ocasiones puede lesionar la presentación de una visión coherente ante el resto del mundo. Un ejemplo típico es la recurrente duda expresada por ejecutivos extranjeros respecto de las prioridades de Chile frente al NAFTA, MERCOSUR, APEC y Unión Europea. Otro caso, de más envergadura dentro del país, ha sido el manejo de la política cambiaria por el Banco Central, ante la cual las autoridades de los Ministerios económicos no tienen atribuciones pero sí deben responder las demandas del sector privado.

En el caso del sector privado frente al exterior, difieren los intereses de los exportadores y de los productores nacionales, y entre éstos, los del sector manufacturero, agrícola y comercio. Cada uno de ellos atiende mercados distintos, por lo que a medida que se avanza hacia políticas comerciales diferenciadas según regiones, los efectos normalmente no son coincidentes. Una negociación con MERCOSUR no es igualmente abordada por los agricultores nacionales, que temen la competencia argentina, que por los exportadores de manufacturas, que ven en esa región un mercado promisorio.

De ahí el surgimiento de múltiples comités público-privados referidos a la política comercial, los que buscan articular al Estado y los empresarios en áreas específicas y concretas. Pueden derivarse, así, mayores grados de acercamiento público-privado al interior de un sector de actividad, que entre los respectivos organismos públicos. Un ejemplo al respecto es el de la agricultura, donde ese Ministerio en ocasiones ha compartido más sus posiciones con el sector privado que con otros Ministerios económicos.

En síntesis, en el ámbito de la política comercial la relación público-privada muestra tres rasgos centrales en los años 90: 1) Un consenso general respecto de la prioridad del modelo de desarrollo exportador y de la necesidad de articulación público-privada; 2) Un aprendizaje colectivo en los procesos de negociación y de conocimiento de los mercados externos; 3) Una diferenciación de intereses específicos al interior de ambos sectores, con frecuentes acercamientos por tipos de actividades y mercados entre el sector público y los privados, mayor que al interior de cada uno de los actores. Un desafío principal que enfrenta este ámbito de políticas es la intensificación de la coordinación intra-estatal y de la coherencia global de la política frente al exterior.

Si las relaciones económicas internacionales han sido un terreno fructífero para la cooperación público-privada, el área social tiende a convertirse en una arena de alta conflictividad. Un ejemplo nítido es lo que ha ocurrido en el ámbito de las políticas de salud. Es un sector que enfrenta severas dificultades, las cuales probablemente irán en aumento en los próximos años. En este sector, conviven difícilmente el sector público y el sector privado, representado por el sistema de ISAPRES. Mientras éste experimenta aumentos sostenidos de costos, baja de rentabilidad y disminución del número de beneficiarios, el sector público enfrenta una crítica creciente por las dificultades de cobertura, deficiencias de calidad de las atenciones y demoras sistémicas en las prestaciones. Por otro lado, se ha establecido una verdadera guerrilla entre ambos sectores, con acusaciones recíprocas de ineficiencias e incapacidades de asumir sus respectivas responsabilidades. El tema ha alcanzado una progresiva politización, con propuestas globalizantes que apuntan, ya sea a la socialización del sistema o a su total privatización.

Los autores del trabajo sobre este tema elaboran sus propuestas a partir de algunos principios fundamentales y simples. En primer lugar, aceptar que el sistema de salud requiere tanto la contribución pública como privada. En segundo lugar, reconocer que el ámbito privado no es exclusivo a la empresa privada en su sentido tradicional, sino debe incluir también a la comunidad organizada o los usuarios de los servicios de salud, de modo que su voz tenga cabida en las decisiones. En tercer lugar, se trata de garantizar y equilibrar tres reglas básicas, que son la equidad, la eficiencia de costos y la libertad de elección para los usuarios.

En lo sustantivo, las propuestas se basan en la distinción entre los dos mercados que constituyen el sistema de salud: el mercado de seguros o del financiamiento; y el mercado de los servicios o prestaciones. Como modelo para una reforma terminal, el trabajo propone generalizar la competencia en ambos mercados, tanto para el sector público como

para el privado y entre sí. Sin embargo, el mercado de seguros en el sector público debería estar acompañado de un subsidio a la demanda, corregido por riesgos, a fin de satisfacer las necesidades de los grupos más pobres.

Para aproximarse a ese modelo final, los autores sugieren una estrategia de transición, que podría contemplar una reforma mínima y una intermedia. Es necesario reconocer las dificultades políticas que enfrenta cualquier propuesta en este campo, por lo que una aproximación gradual generaría oportunidades por prueba y error para experimentar los avances hacia el nuevo sistema. En la reforma mínima, se trataría de garantizar el acceso de los usuarios del sector público, explicitando grados de oportunidad de las atenciones; y de promover contratos de largo plazo, en el sistema privado, entre otros aspectos. En la reforma intermedia, la propuesta contempla un plan de salud referencial para los usuarios del sistema público, y el reemplazo de la cotización obligatoria por la compra de un plan de salud para los usuarios del sistema privado. Todo ello debería ser acompañado por mejoramientos en la competencia entre establecimientos públicos y sistemas de incentivos en el sistema privado para mejorar la eficiencia.

Del conjunto de trabajos presentados y de los debates a que dieron lugar, emergen algunos temas transversales que contribuyen a caracterizar las relaciones público-privadas de los años 90.

- 1) Estas relaciones son esencialmente dinámicas. En virtud del desarrollo y la transformación de la economía y la sociedad en los años 90, en algunas áreas ha habido un proceso de aprendizaje colectivo que ha reforzado la confianza entre los actores públicos y privados. El desempeño de estas áreas ha sido bastante exitoso. Se trata del desarrollo de las relaciones económicas internacionales y de la regulación bancaria, dos sectores muy dinámicos. Otra área donde también ha habido aprendizaje recíproco y fortalecimiento de las relaciones de cooperación es el fomento de las pequeñas y medianas empresas, pero aquí los resultados parecen ser menos exitosos si se atiende al hecho de un relativo debilitamiento del sector. Es un área que debería recibir una atención preferente en las estrategias a implementarse a futuro.
- 2) Por otro lado, se ha detectado varios ámbitos donde se percibe una creciente desconfianza y las relaciones han estado caracterizadas más bien por el conflicto o, al menos, una escasa cooperación. Se trata de ámbitos como el diálogo social explícito y formal, las relaciones la-

borales, las regulaciones en monopolios naturales y medio ambiente, y temas de la institucionalidad social, como la salud. Algunas características de estos ámbitos son el desarrollo de fuertes intereses corporativos, definidos con poca flexibilidad como para abrir las agendas de negociación; un creciente componente ideológico, con definiciones a priori más que a partir de la realidad; o sectores de alta incertidumbre por la intensidad de los cambios tecnológicos que los afectan (caso de la salud).

- 3) El análisis de los distintos temas puso de relieve la existencia de una tercera dimensión que incide en la relación público-privada. Esta se refiere a la sociedad civil y a la comunidad organizada las cuales, como resultado del desarrollo democrático, demandan una participación creciente y colocan una agenda valórica en torno a preferencias sustantivas relacionadas con la equidad social, la participación, la democracia, la sustentabilidad ambiental, los derechos ciudadanos y de género.
- 4) Se configuran, así, dos agendas, una económica, centrada en los temas de la competitividad internacional, la productividad, la regulación y la estabilidad macroeconómica; y una agenda política, centrada en los temas valóricos propuestos desde la sociedad civil, donde destacan el tema ambiental, y las institucionalidades laboral y social. La articulación de ambas agendas debe lograrse en el espacio de lo público, con la participación del Gobierno, y los actores sociales y políticos. En algunos aspectos ambas agendas se potencian mutuamente, como el aumento del empleo derivado del crecimiento económico, el cual debe resultar de una agenda económica exitosa, que también contribuye al éxito de la agenda política. Esta sinergia se dio en Chile durante los años 90.
- 5) Pero también hay aspectos conflictivos entre ambas agendas, como ocurre con los efectos contaminantes del crecimiento; comportamientos abusivos de empresas en monopolios naturales o en mercados poco transparentes y de gran rigidez, como en el caso de la salud privada; la flexibilización del mercado del trabajo para mejorar la competitividad de las empresas, que genera en los trabajadores una sensación de indefensión ante la inestabilidad de los empleos.
- 6) Esta dualidad de criterios genera tensiones y conflictos entre los actores sociales y el Gobierno, aunque también complementariedades. La cooperación surge como un camino para manejar los conflictos y potenciar las complementariedades. Pero la cooperación supone instituciones y reglas del juego a las cuales adhieren los actores socia-

les. Por lo tanto, la construcción de instituciones eficaces es un camino privilegiado en la articulación social. Los trabajos incluidos en este libro son estudios de casos en los que se ha hecho innovación institucional para manejar conflictos y tensiones que han entrabado el desarrollo nacional.

Surge una nueva economía en la que los tradicionales límites entre el Estado y el mercado se hacen difusos. La revolución informática, la globalización financiera, una nueva creatividad empresarial son sólo algunos factores que le están imprimiendo su sello dinamizador a la economía que se desarrollará en los inicios del siglo XXI. Los mercados se expanden y se internacionalizan, abriendo nuevas oportunidades de inversión, de empleos y de aumento de los ingresos.

Sin embargo, subsisten viejos desafíos derivados de la desigualdad de acceso a las oportunidades y de los abusos a que se ven atraídos quienes detentan posiciones de poder monopólico e información privilegiada. La explotación irracional del medio ambiente y de los recursos naturales se cierne también como una amenaza a la sustentabilidad del desarrollo.

Ante estos escenarios, la pregunta lógica es ¿quién le pone límites al poder de los mercados? ¿Cómo limitar la discrecionalidad y la arbitrariedad del Estado?

Las respuestas sólo pueden obtenerse a través de la observación sistemática de la transformación económica en curso y de las innovaciones institucionales que surgen de esta experiencia. Estas le están dando nuevas formas a la relación entre el Estado y el sector privado. Se está gestando una nueva economía para el Chile del siglo XXI.

El libro aporta un conjunto de ocho estudios de casos y sus respectivas recomendaciones, escritos por expertos en cada uno de los temas, sobre las nuevas relaciones público-privadas en la economía chilena. Se cubren temas como el diálogo social para consensuar acuerdos estratégicos, la institucionalidad laboral, las políticas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, la institucionalidad reguladora en sectores de monopolios naturales, banca y medio ambiente, la inserción externa, y la institucionalidad social para la protección de la salud. Con este libro, se inaugura el área de trabajo en economía de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, auspiciadora del estudio.