

352.000 473
C748
c.1

Confederación de la Producción y del Comercio
Universidad Nacional Andrés Bello

**MODERNIZACION DEL ESTADO:
UN DESAFIO PENDIENTE**

- 06085 -

CACAMARA CHILENA DE
LA CONSTRUCCION
Centro Documentación

Noviembre 1994

INDICE

Preámbulo	1
Capítulo 1: Modernización del Estado: una reflexión	4
Capítulo 2: Flexibilidad e incentivos en la gestión pública	10
Capítulo 3: Redefiniendo el rol del Estado a nivel sectorial	28
Pobreza	29
Educación	38
Salud	51
<i>Supuesto</i> Justicia	72
<i>Supuesto</i> Sistema tributario	86
Empresas públicas	103
<i>tem</i> Infraestructura	116
Contraloría General de la República	139
<i>Supuesto</i> Municipalidades	144
Medio Ambiente	161
Anexo: Fichas técnicas	171

MODERNIZACION DEL ESTADO: DESAFIO PENDIENTE.

Preámbulo.

A lo largo de sesenta años de existencia, La Confederación de la Producción y del Comercio, máximo organismo empresarial, ha contribuido eficazmente a resolver los desafíos que Chile ha enfrentado en su camino al desarrollo.

Intimamente vinculada a la historia económica y social de nuestro país, la Confederación ha coordinado los esfuerzos de los empresarios en la discusión y análisis de soluciones a problemas de carácter nacional, representando las opiniones del sector privado chileno.

Por medio de las ramas que conforman la Confederación -Sociedad Nacional de Agricultura, Cámara Nacional de Comercio, Sociedad Nacional de Minería, Sociedad de Fomento Fabril, Cámara Chilena de la Construcción y Asociación de Bancos e Instituciones Financieras-, los empresarios chilenos han aportado su experiencia, su capacidad de emprender y de administrar, al éxito de objetivos de interés común.

Más de 40000 estudiantes se educan y forman en establecimientos de enseñanza técnico profesional administrados por las corporaciones educacionales de estas organizaciones gremiales, con miras a alcanzar una inserción mas fluida con el mundo laboral. Por otra parte, el Instituto Nacional de Capacitación, INACAP, entrega capacitación y formación técnica de la mas alta calidad, a 25000 estudiantes que acuden a sus aulas anualmente.

Estas iniciativas representan el compromiso de las organizaciones empresariales con el desafío de la educación y capacitación que enfrenta nuestro país.

Como un reconocimiento a su labor es este campo, la Confederación de la Producción y del Comercio fue invitada a formar

parte de la **Comisión Nacional Para la Modernización de la Educación**, convocada por el Presidente de la República don Eduardo Frei Ruiz Tagle, con el objeto de colaborar en un profundo estudio de las reformas que deben introducirse en el sistema educacional chileno.

Ha existido un alto grado de coordinación y colaboración del sector privado con el sector público en el objetivo de profundizar las relaciones económicas de nuestro país. Para estos efectos se han constituido comites con integrantes de ambos sectores y los dirigentes empresariales han tomado participación activa en misiones oficiales del gobierno al extranjero.

La Confederación ha sido un cauce de expresión y difusión de la estrategia de desarrollo basado en el mercado y en el rol protagónico del sector privado como motor del progreso económico y social. Las profundas transformaciones realizadas en nuestro país a la luz de estas concepciones, y que hoy gozan de un generalizado reconocimiento, han colocado a Chile en posición de derrotar a la extrema pobreza que aun afecta a tantos chilenos.

En este aspecto, los empresarios agrupados en la Confederación y sus ramas, no han dejado jamás de cumplir con la principal función social que les corresponde, crear riqueza y empleos. Por ello, se solicitó la participación de esta organización en la **Comisión Nacional para la Superación de la Pobreza** constituida por el gobierno y en que los empresarios aportan su capacidad y experiencia al análisis de los caminos que nos permitan erradicar cuanto antes este flagelo.

Nuestro país goza hoy de un excepcional nivel de consenso social y político acerca de las bases de su estrategia de desarrollo. Se ha creado un ambiente que permite recoger el aporte de todos los sectores sociales para profundizar y perfeccionar las políticas de modernización de nuestra economía.

Inspirados en ese espíritu de contribución y conciente de los nuevos desafíos que surgen en nuestro camino al desarrollo, la Confederación de la Producción y del Comercio ha querido aportar la

visión y análisis del sector privado sobre la Modernización del Estado Chileno.

Con ello, la Confederación se hace parte de un intenso debate y estudio que no sólo se lleva a cabo en nuestro país sino que en el mundo entero, sobre las nuevas funciones y tareas del Estado moderno.

Estamos ciertos que en estas páginas no se agota el tratamiento de un tema de tanta trascendencia ni el aporte del sector privado al mismo. Sin embargo, hemos querido dar este primer paso confeccionando este estudio en que se abordan algunos de los aspectos económicos, sociales y jurídicos mas relevantes del Estado chileno y respecto de los cuales existe un alto grado de acuerdo sobre su impostergable modernización.

Hay materias, sectores e instituciones que no han sido considerados en esta investigación, algunos de los cuales requieren estudios especializados que profundicen sobre su modernización. Esperamos seguir contribuyendo en esas tareas.

En esta oportunidad, entregamos a la comunidad, autoridades, sectores políticos, académicos y organizaciones gremiales, el presente estudio como un aporte del empresariado chileno a la tarea nacional de modernizar el Estado.

Falta una visión crítica sobre el funcionamiento del Estado y una evaluación cualitativa y cuantitativa del deterioro que produce al país su ineficiencia.

Es necesario poner de relieve que esta modernización del Estado es un deber patriótico de la mayor trascendencia y debe llevarse a cabo en forma prioritaria.

Incluir párrafos de pág. 27 (final)

Hablar del Estado subsidiario con atribuciones
reguladoras

CAPITULO 1

Modernización del Estado: una reflexión

El tema de la modernización del Estado tiene especial relevancia y urgencia en la actualidad porque es necesario readecuarlo al "nuevo orden" global, es decir, a la consolidación de un estado subsidiario en el ámbito económico y al sistema democrático, en el político.

Dichas transformaciones obligan a reorientar las estrategias de desarrollo económico y social hacia la plena integración internacional, en un contexto altamente competitivo, incierto y cambiante. La integración requiere modernizar las actividades económicas, una mayor integración social en el proceso productivo, una nueva cultura empresarial y la modernización del Estado.

La modernización no reside en discutir "más Estado-menos Estado", sino que en la articulación complementaria y mejor distribución de funciones entre el mismo Estado, la sociedad civil y el mercado, que permita y potencie la iniciativa privada y la libre competencia, de modo de promover la integración internacional y el desarrollo interno de todos los sectores.

La dicotomía 'Estado-sistema económico de mercado' no es incompatible y opuesta hoy en día. Los esfuerzos de los distintos sectores se orientan a plantear estrategias viables de complementariedad entre ambas.

Acuerdos y diferencias

La nueva configuración del Estado responde a dos tendencias compartidas: la descentralización de sus funciones, porque es evidente que los privados son capaces de actuar con una alta eficiencia en las

tareas que les son propias; y el reconocimiento del mercado en ámbitos tradicionalmente excluidos.

Las diferencias radican en la confianza que los distintos sectores tienen en el mercado como óptimo asignador de recursos y en la capacidad de los agentes privados para conducir el proceso económico a través de la libre competencia. A partir de ello surgen propuestas acerca de las atribuciones y limitaciones del Estado para guiar el proceso: ¿subsidiario o regulador?

El Estado subsidiario es reducido y abandona todas las funciones que puede desempeñar eficientemente el sector privado, pero tiene un rol relevante: asegura el cumplimiento de los contratos y define claramente los derechos de propiedad y sus usos. Este modelo privatiza todas las funciones empresariales del Estado, que se focalizará a proveer bienes públicos de calidad, fomentar la competencia e igualdad de oportunidades y liberar la operación mercantil de toda injerencia externa.

Otros modelos, en cambio, enfatizan las atribuciones reguladoras del Estado como constructor y garante del marco institucional donde se desarrollará el proceso económico, y como corrector de las fallas y limitaciones del mercado. Difieren en las atribuciones legales que fundamentan ese rol regulador y en la necesidad de conservar la propiedad de ciertas empresas en sectores específicos y solucionar directamente problemas sociales.

Las divergencias radican, más que en visiones globales de competencia, en la velocidad y extensión del proceso privatizador, y en las atribuciones regulatorias del Estado para fomentar el proceso económico llevado a cabo por los agentes privados.

Como consecuencia de la redefinición del rol del Estado, se necesita una "reforma del Estado", es decir, un mejoramiento de la gestión pública, innovaciones estructurales y modificaciones administrativas. Eso implica orientar la acción estatal por políticas públicas y la gestión estratégica de ellas, en reemplazo de planificaciones globales centralizadas; privilegiar los resultados antes que los procedimientos y



los objetivos antes que las normas; mejorar los recursos humanos; racionalizar y reorganizar el aparato público; descentralizar funcional y geográficamente.

Todos estos aspectos, que hoy se debaten y discuten, se orientan a que el Estado desempeñe de modo eficiente y eficaz el rol que una sociedad moderna requiere de él.

Antecedentes

El desafío constante de un país es mantener su posición de líder. Para no caer en una parálisis que afectaría su futuro, Chile debe revitalizar y ampliar las reformas que se pusieron en marcha desde la década de los 70. En ese contexto resulta necesario plantearse el tema de una modernización del Estado.

La necesidad de readecuar la naturaleza funcional del Estado obedece a causas comunes: la globalización económica mundial y el impacto de las innovaciones tecnológicas en las comunicaciones, entre otras.

La globalización es un desafío ante el cual no se pueden cerrar los ojos. Ha impulsado logros tecnológicos y un creciente acuerdo en las virtudes de la economía de mercado y de la democracia representativa como forma de gobierno, sobrepasando las realidades particulares de cada país.

Distinto es el caso de la sobredimensionalización del Estado, otro fenómeno del mundo político-administrativo actual. Existe conciencia del gigantismo de los aparatos estatales, pero sus orígenes tienen causas muy disímiles.

Hay tres modelos de Estado que han redundado en sobredimensionalización: el Estado de bienestar, propio de países industrializados; el Estado centralizado de los países de la ex-órbita soviética y el Estado populista y desarrollista de los países en desarrollo, especialmente los latinoamericanos. Estos tres modelos planteaban una dicotomía clara entre Estado y mercado, pretendiendo una subordinación del segundo al primero. La desorganización

económica y financiera que causó la crisis del petróleo en los '70 evidenció la incapacidad del Estado de subordinar las fuerzas del mercado y con ello, de garantizar el crecimiento y desarrollo.

La globalización crea un nuevo contexto que termina con la oposición entre mercado y Estado. El sistema de mercado se expande dentro de un sistema político democrático y la redefinición del Estado obliga a readecuar su acción con la lógica económica imperante en todo el mundo.

El caso de Chile

El Gobierno de la Unidad Popular es la culminación del proceso de expansión del Estado que se venía desarrollando en Chile durante medio siglo. Sus rasgos particulares llevaron a una crisis económica y política, pero el agotamiento del modelo de Estado intervencionista y empresario se venía gestando desde antes.

Con el colapso de ese modelo de Estado interventor surge la reforma del aparato estatal abordada desde 1973 por el gobierno militar. Esa reforma descansa en tres pilares: primero, la reprivatización de las empresas productivas y servicios sociales, dejando el proceso económico cada vez más en manos del sector privado. Segundo, la desregulación de los precios y actividades económicas y de la fuerza de trabajo, tanto en lo que a mercado laboral como a salarios se refiere y tercero, una política de apertura al comercio exterior que posibilite una integración competitiva a los mercados mundiales. Se reconoce un rol subsidiario activo para el Estado en sectores sociales, de seguridad interna y externa, entre otros.

La modernización económica desideologiza el sistema político. Las atribuciones de carácter populista se reemplazan por una lógica política basada en mecanismos formales de representación y legitimación de la autoridad. Así, el Estado será el encargado de fijar y garantizar un marco institucional para que los propios individuos y grupos se relacionen entre sí.

El contexto de una modernización

La reforma al Estado permitió en Chile un sistema económico basado en el mercado y un sistema político basado en la democracia formal.

El sistema económico se inserta en un orden social amplio y complejo donde se relaciona con un sistema socializador -la familia- que entrega a los individuos normas que orientan su vida en común, y con un sistema político administrativo que determina un marco de reglas sociales legítimas. El desarrollo económico y social pasa por la interrelación del sistema económico con los demás subsistemas sociales.

En este contexto, la modernización del Estado se plantea como una necesidad de redefinir su relación con el mercado de modo de potenciar el desarrollo económico, y con la sociedad, para que defina el ámbito de interacción entre sus agentes y facilite una socialización ciudadana que propicie la iniciativa privada.

seguridad

Esos objetivos implican las siguientes líneas de acción:

- Una sociedad basada en el principio de libre intercambio requiere un Estado que se encargue del acceso libre e igualitario de todos los ciudadanos al mercado, con las mismas oportunidades y competencias básicas para que los individuos se integren al proceso económico. Al mismo tiempo, ese Estado debe facilitar un rol socializador que entregue a los individuos destrezas y actitudes como la iniciativa privada, la creatividad, la capacidad de asumir riesgos, etc. Ello no significa abandonar su rol redistributivo, sino readecuarlo como medida específica y complementaria.

- El Estado debe generar un contexto social que propicie y facilite la libertad de intercambio entre los distintos agentes privados. Es la entidad encargada de fijar y garantizar un marco institucional basado en el principio de igualdad ante la ley, de no discrecionalidad, de respeto a los derechos de las personas y, específicamente, al derecho de propiedad.

Por otra parte, el Estado debe corregir deficiencias o insuficiencias en la operación del mercado, proveyendo ciertos servicios básicos: defensa nacional, sistema judicial, orden, seguridad, etc.; y supervisando procesos que impidan el libre juego de las fuerzas económicas, allí donde es necesario complementar y corregir los mecanismos del mercado.

La relación entre Estado y economía se caracteriza por la existencia de funciones complementarias a través de las cuales el Estado contribuye positivamente al funcionamiento de la economía. Esa "subordinación positiva" potencia el crecimiento y desarrollo a partir de la libre iniciativa de los agentes privados. Una segunda forma de relación, la "subordinación negativa", establece las fronteras entre el Estado y el sistema económico, de modo que no se interfieran ni superpongan.

El Estado debe adecuarse a los distintos contextos sociales a través de una combinación flexible entre intervención (subordinación positiva) y abstención (subordinación negativa), de modo suministrar, restaurar y mantener exitosamente las relaciones económicas para todos los ciudadanos y potenciar con ello el crecimiento económico y la integración social.

El imperativo moral de la sociedad chilena actual es superar la pobreza en el más breve plazo posible. La experiencia histórica indica que ello sólo va a ocurrir en la medida que el Estado y el mercado asuman correctamente sus roles. Se requiere de un Estado pequeño, fuerte y ágil que complemente y corrija adecuadamente la libre operatoria de los mercados posibilitando una plena igualdad de oportunidades. Si el Estado adopta la forma antes descrita, los individuos en libertad serán capaces de producir un desarrollo económico acelerado.

CAPITULO 2

Flexibilidad e Incentivos en la Gestión Pública

I. Introducción

Partiendo del conocimiento general de las deficiencias del sistema vigente y sin entrar a un diagnóstico pormenorizado de ellas, la base de la inadecuada e ineficiente gestión del aparato estatal es, en síntesis, la siguiente:

1. La estructura orgánica básica actual y la legislación que la sustenta no han evolucionado armónicamente con el nuevo enfoque de la Administración Pública, ni han incorporado suficientes elementos de gestión acordes a la orientación actual del aparato estatal.

Esto ha originado crecimiento inorgánico e indebido de la administración y sus órganos, con la consiguiente superposición de funciones, conflictos de competencia, responsabilidades que se diluyen y descoordinación de las acciones tendientes a cumplir los objetivos y prestar los servicios que los usuarios requieren en forma expedita y oportuna.

2. Se ha generado inconcordancia entre los requerimientos de personal para las funciones que exige el nuevo rol del Estado y las condiciones que cumple el personal existente en el sector. Ello conduce a crear cargos adicionales sin eliminar ni modificar los actuales.

Durante más de 40 años, la política de administración de los recursos humanos se ha mantenido inalterable, enfatizando la estabilidad del empleo y el reconocimiento de la antigüedad para efectos de promociones. Eso, unido a la ausencia de mecanismos efectivos de evaluación de desempeño, origina desincentivación e ineficiencia.

3. Los métodos y procedimientos no han aprovechado los avances de la tecnología suficiente ni eficientemente. No existe la forma de medir el cumplimiento de metas y objetivos. Tampoco hay una adecuada definición de estas metas y objetivos para cada servicio de modo de evaluar la asignación de recursos efectuada y por efectuar, si se justifica su existencia o si requiere modificaciones. No se ha dado la orientación a los servicios de atender al usuario como cliente ni se postula la calidad total en las prestaciones que se otorgan.

4. Los mecanismos de control atienden más al cumplimiento formal de leyes, reglamentos e instrucciones que a un control de resultados de la gestión en relación a los recursos invertidos.

No existe suficiente transparencia en el gasto público, ni garantías reales para los ciudadanos del resguardo de sus intereses ni de la idoneidad de los agentes públicos. Los mecanismos de evaluación de desempeño y de gestión son insuficientes.

5. Respecto a la participación del sector privado, el avance se ha mantenido más bien en las declaraciones de políticas que en los hechos y centrado esencialmente en las privatizaciones. La mayoría de los partidos políticos desconfía de la privatización de empresas del Estado y los trabajadores se oponen a ellas.

Sin embargo no se ha utilizado la participación del sector privado para concurrir a la solución de los problemas que sean definidos por el Estado en sus distintos niveles de organización.

Las proposiciones en las diversas áreas se orientan a establecer las bases para ir corrigiendo estas deficiencias. El proceso de ajuste es lento y la aplicación de cualquiera de las medidas que se propongan debe ser gradual, pero lo importante es que se defina un marco dentro del cual se inserten las políticas de corto y mediano plazo. No se puede perder de vista una proyección futura cierta, para poder avanzar en el desarrollo de una Administración Pública moderna y eficiente.

II. Diagnóstico Y Proposiciones

El diagnóstico de los problemas de Gestión Pública y las proposiciones para lograr que sea más eficiente se divide en los siguientes puntos:

1. Organización de la Administración Superior del Estado.
2. Gestión de Recursos Humanos.
3. Gestión Financiera.
4. Evaluación y Control.
5. Participación del Sector Privado.

1. Organización de la Administración Superior del Estado

La organización de la Administración del Estado debe adaptarse progresivamente al nuevo rol que se le ha asignado y a la concepción de modernización que le permita actuar con la debida eficiencia, eficacia y economía. → ?

Dentro de ese contexto, es indispensable reducir la multiplicidad de ministerios, subsecretarías, servicios y organizaciones existentes.

Sin entrar a calificar cuales ministerios y subsecretarías deben subsistir y cuales deben refundirse o desaparecer según se determine fundadamente, es preciso tomar conciencia de la necesidad de definir cuanto antes el marco institucional que debe orientar las acciones de reorganización que gradualmente surjan. Es preciso no agregar ni uno más a los dieciocho ministerios, veintiséis subsecretarías y más de ciento treinta servicios públicos sin tener clara la meta que se desea alcanzar.

Es irrelevante señalar qué órganos deben permanecer, suprimirse o fusionarse. Como es una definición política, se debe adoptar tan pronto sea posible, para sentar la base de cualquier acción futura que incida en el área.

Cabe agregar que la Constitución Política en su artículo 95° inciso segundo (~~de la Constitución Política~~) refleja la intención del constituyente de reducir el número de ministerios, visualizando las siguientes áreas: Defensa, Interior, Relaciones Exteriores, Economía y

 X

Finanzas. Cualquier organización que se adopte debe tener en cuenta el rol que se asigna al Estado, esencialmente normativo y regulador según el área de actividad.

Por ejemplo, en el sector productivo no parecen justificables los Ministerios de Agricultura ni de Minería, en donde la intervención del Estado requiere su mínima expresión en lo que se refiere a controles fitosanitarios y similares que contribuyen a hacer más factible la competitividad del país como exportador. En el sector pesquero más que una Subsecretaría de Pesca y un Servicio Nacional de Pesca aparece necesario un órgano fiscalizador, como una Superintendencia, con funciones normativas y contraloras.

Las funciones del Estado en materia de Vivienda y Obras Públicas se visualizan a través de servicios regionales sin que necesariamente deba existir un Ministerio para supervigilar y menos, direcciones centrales. En el área de Telecomunicaciones conviene reforzar la actividad reguladora y fiscalizadora del Estado a través de un órgano equivalente a la Comisión Nacional de Energía.

En Medio Ambiente debería existir también una organización como la Comisión Nacional de Energía o una Superintendencia con áreas diferenciadas para el control ambiental industrial, por su mayor incidencia en el desarrollo económico del país.

Las funciones del Estado en materias sociales deberían radicarse especialmente en los gobiernos locales y propender a la participación directa de las comunidades en la solución de los problemas.

En materia de Previsión, no se justifica la existencia de una Superintendencia de Seguridad Social y de una Subsecretaría del ramo. El Instituto de Normalización Previsional tiene suficiente autonomía y puede atender el paquete de pensionados del sistema antiguo. La Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, con una adecuada normativa, debería ser suficiente para un eficiente control del nuevo sistema.

En las funciones tradicionales del Estado se mantienen: Interior en cuanto a seguridad interior, sistema electoral, extranjería y gobierno interior, con el cual aparece incompatible el gobierno regional; Justicia en cuanto a Registro Civil e Identificación y sistema penitenciario, que merecería incentivar una eventual participación del sector privado para su atención; Defensa con las Fuerzas Armadas; y Relaciones Exteriores con un enfoque moderno que enfatice las relaciones económicas.

Mención aparte merece la función de control de gestión pública que debe asumir el aparato estatal.

El rol del actual Ministerio de Planificación, de la Dirección de Presupuesto y de la Contraloría General de la República debe orientarse de un modo distinto, abandonar la preminencia del control formal y legal, y enfatizar la evaluación de resultados.

Se requiere que el Gobierno formule un plan de reorganización del aparato estatal y fije etapas de cumplimiento, con el compromiso, además, de que cualquier solución parcial concuerde con las directrices contenidas en el plan.

La tendencia de designar comisiones para resolver diversos problemas debe aludirse por separado. Un anexo del estudio del Instituto Libertad y Desarrollo¹ contiene un extenso listado de comisiones creadas a partir de 1990. Al respecto se propone establecer los siguientes requisitos para la creación del cualquiera nueva comisión:

- Deben contener claramente una función o actividad precisa.
- Deben señalar plazo de término, cumplido el cual deberá emitirse un informe público donde se fundamente la necesidad de una prórroga.
- En ningún caso pueden crearse comisiones u otros órganos para realizar funciones de competencia de algún ministerio o servicio en particular (Comisión de Evaluación de Obras Públicas).

¹ Las Tareas de Hoy. Políticas Sociales y Económicas para una Sociedad Libre. Cristián Larroulet, editor. Instituto Libertad y Desarrollo (1994).

Lo anterior es sin perjuicio de revisar y evaluar las comisiones vigentes si se estima de interés.

La organización de la administración del Estado a niveles central, regional y local amerita una referencia aparte.

La definición del nivel regional no es clara y la estructura del gobierno regional merece dudas. Desde los inicios de la regionalización, la organización presentó una ambigüedad que las revisiones posteriores no han resuelto..

El nivel local, por el contrario, aparece muy recargado de funciones, con excesivas instancias, sin reforzar suficientemente la capacidad de los municipios para enfrentarlas. El mecanismo de control previsto a través de los consejos económico-sociales ha sido ineficiente y la gestión comunal carece de transparencia.

Es urgente precisar y delimitar las funciones de la organización regional y local, haciéndola simple y clara, con una adecuada y expedita red de comunicaciones entre ellas y el nivel central, y una real transparencia de la gestión.

2. Recursos Humanos

La modernización es más que una serie de transformaciones en las normas y procedimientos, y el cambio cultural es un elemento central del proceso. Si la cultura que sustenta un cierto tipo de comportamiento sigue inalterada, no habrá cambios reales. Es preciso motivar al funcionario en el desarrollo de una gestión pública orientada a los resultados, con un papel preponderante al usuario de los Servicios Públicos. Elementos fundamentales en este cambio cultural son la identificación de metas de corto plazo y de objetivos de mediano plazo, y la flexibilidad, descentralización, responsabilidad, capacidad de innovación y excelencia en el desempeño.

El cambio incluye la preocupación de la dignidad del servicio público, convirtiendo la carrera funcionaria en una alternativa atractiva de desarrollo profesional.

Proposiciones:

1. Profesionalizar la gestión de Recursos Humanos, entendiendo el concepto como sinónimo de tarea bien desempeñada, con responsabilidad, eficiencia y calidad total. Para alcanzar esa meta se requiere capacitar a los funcionarios, en especial a los que tienen la función específica y a todo el que tiene dirección de personas.

Dentro del mismo concepto moderno de la gestión de personal, se propone incorporar el liderazgo en la función y formar equipos de líderes en el interior de las instituciones. Para este efecto, líder es la persona capaz de generar afecto, confianza y respeto, que no recibe su autoridad de un acto superior sino de la aceptación de sus subordinados, los que deben tener capacidad de socializar el cambio.

2. Diseñar una política y un sistema de Administración de Personal nuevos, que identifiquen a los funcionarios con los objetivos de la Administración y los comprometan en el cambio.

Para ello será necesario:

- Definir un sistema de identificación de cargos y requisitos en relación a la función, conocimientos, experiencias y habilidades requeridas por la labor a cumplir. Perfeccionar el DFL 90 (Decreto N°305).

- Establecer un sistema de selección por concurso, objetivo y verdadero, con requisitos específicos preestablecidos e inalterables, y mecanismos eficientes de reclamo.

- Basar la promoción automática en evaluación de desempeño y antigüedad en los cargos administrativos y profesionales de nivel medio; en los cargos profesionales superiores y directivos, establecer concursos internos en la Administración Pública o públicos, según los niveles.

- Diseñar un nuevo sistema de evaluación, vinculado a las metas de cada institución. Esto requiere el estudio y diseño de un sistema de medición de cumplimiento de objetivos de los servicios que permita

establecer un porcentaje de funcionarios en lista de mérito, diferenciados según el nivel de logro de metas de la Institución.

- Establecer incentivos en relación al cumplimiento de metas de la Institución. Por ejemplo:

- Derecho a beca de capacitación a los tres mejor calificados de un Servicio que ha cumplido las metas.

- Derecho al sueldo del grado superior al mejor calificado del Servicio o del escalafón durante el período.

- Determinar que porcentaje del personal peor calificado debe abandonar el Servicio (reubicación según sus habilidades) o la Administración Pública.

- Definir y seleccionar cuidadosamente los factores a evaluar.

- Diseñar procedimientos expeditos de reclamos como base de evaluación ministerial.

- Establecer la evaluación anual de los ministerios

- Establecer sistemas de encuestas a los usuarios.

3. Mejorar las remuneraciones de los sectores con mayores responsabilidades, y con mayor deterioro en relación al sector privado.

- Extender la Escala Unica de Sueldos para los cargos de jefes superiores, directivos y cargos de exclusiva confianza. Pagar la media del sector privado en cargos equivalentes. Aplicación gradual vinculada a cumplimiento de metas (convenios con Servicios que anunció Ministro Arriagada).

- Mantener variable un porcentaje de la renta según el grado de cumplimiento anual de metas.

- Establecer un bono anual en relación al ahorro o mayor productividad de la Institución en el período.

- Establecer incentivos no remuneratorios para el personal; por ejemplo: premiaciones anuales, certificados, diplomas en relación a encuestas de usuarios y mecanismos similares con publicidad; becas de perfeccionamiento en el país y en el extranjero; y acceso prioritario a equipos y elementos de trabajo modernos.

La necesidad de flexibilizar el manejo de las remuneraciones permitiendo mayor discrecionalidad a los ejecutivos es un tópico que conviene analizar. Las experiencias en este sentido han sido insatisfactorias. Los mecanismos vinculados a las calificaciones, aparte de las reservas acerca de su validez, terminaron por buscar un mejoramiento parejo. Los encasillamientos que derivan de las modificaciones de Plantas también han originado aumentos parejos de grados, lo que lleva a preguntarse si sería efectivo un mecanismo de incentivos remuneratorios a criterio de los ejecutivos sin cambios anteriores en materia de selección y capacitación de ellos.

4. Poner en marcha un sistema de capacitación integral para los funcionarios públicos en los distintos niveles, que cubra las áreas de actividad general y específica, los sensibilice para el cambio e internalice la necesidad de orientar su labor hacia la calidad total, la atención y satisfacción del cliente, el usuario. Para esto debería encargarse a una consultoría el diseño del sistema y su operación a través del sector privado.

5. La inamovilidad funcionaria es un asunto complejo si se compara con la posibilidad, casi discrecional, de poner término a las funciones del personal que se tiene en el sector privado. Existe un grado posible de influencia política difícil de precaver y falta el incentivo del dueño de una empresa que evalúa y califica la permanencia del personal en relación directa a su utilidad.

Al respecto hay que destacar que en el Sector Público no existe la inamovilidad laboral absoluta. La legislación vigente contempla los siguientes mecanismos al respecto:

- i) Sumario administrativo;
- ii) Calificación en lista 4 de eliminación;
- iii) Supresión de cargos por ley o la no renovación de contratos.

El escaso uso que se hace de estos mecanismos es limitado. Estadísticamente los sumarios que terminan en petición de renuncias o destituciones son escasos; las calificaciones en lista 4, casi inexistentes; las supresiones de cargos se usan casi exclusivamente para permitir

jubilaciones anticipadas a funcionarios que se desea favorecer y que muchas veces se recontractan; y los contratos son renovados masivamente año tras año.

Durante el gobierno militar existieron aún más mecanismos para poner término a las funciones; sin embargo, las mayores reducciones fueron por políticas centrales sin decisión directa de las autoridades de los Servicios. El único sistema que dio algún resultado positivo fue la aplicación del Decreto Ley N°3551, que vinculó el mejoramiento de remuneraciones al ahorro en el subtítulo gasto en Personal. No obstante, hubo sectores, como el Ministerio de Obras Públicas, que decidieron no utilizar este mecanismo.

Más que una legislación respecto a la inamovilidad, es preciso motivar efectivamente a las jefaturas que tienen la decisión, para priorizar una mejor administración de los recursos humanos en beneficio de la gestión del Servicio y de la Administración en general, por sobre el deseo de evitar conflictos.

6. Otras medidas sugeridas:

- Institucionalizar una instancia de negociaciones con gremios.
- Contratar con terceros los servicios que no están directamente vinculados con el objetivo de la Institución. Por ejemplo: aseo, correspondencia, casinos, guarderías y jardines infantiles, computación, cobranzas, defensas de juicios, auditorías. Procesos intermedios de selección, licitaciones y similares.
- Reponer y ejercer la facultad del Presidente de la República de declarar vacantes los cargos de las personas con 65 años o más. Podría establecerse además la vacancia automática a los 70 años.

7. Requerir del Gobierno la definición de una política de aplicación gradual en la materia e insertar en ese marco general las modificaciones sectoriales que puedan darse.

3. Modernización de la gestión financiera

El objetivo de las medidas para modernizar la gestión financiera será establecer un vínculo más directo entre resultados y financiamiento, haciendo que el proceso de asignación de recursos fiscales incentive un mejor desempeño por parte de los organismos públicos.

En este contexto la modernización debería orientarse a:

1) Establecer incentivos económicos a un mejor desempeño de los servicios públicos: la ausencia de mecanismos de evaluación de desempeño y la falta de vinculación entre los resultados y el proceso de asignación de recursos, impiden la existencia de incentivos económicos para un desempeño eficiente en el sector público.

El intento de relacionar la asignación de recursos a resultados como el presupuesto por programas no se tradujo en un sistema viable de incentivos ligados a la gestión, tanto por la complejidad de los procedimientos como porque la técnica fue cuestionada. En cambio, parece más conveniente desarrollar sistemas de información y control con indicadores que permitan un carácter más contractual a la asignación de recursos.

La existencia de estos indicadores permitiría reorientar el proceso de control presupuestario hacia la evaluación del cumplimiento de las metas y objetivos, dentro de un marco dado de recursos financieros, en vez del control de ingresos y gastos.

Sin embargo, un sistema eficaz de indicadores de gestión en los servicios no parece tarea fácil ya que no puede ser una imposición externa y requiere la reflexión y análisis profundo de cada Institución, lo que debería ser estimulado y promovido por la autoridad central.

2) Otorgar las flexibilidades presupuestarias y financieras a los servicios que cumplan metas superiores de desempeño.

Para flexibilizar la administración de recursos financieros dentro de los montos contenidos en los presupuestos institucionales se propone:

- Simplificar el contenido y el detalle de los presupuestos;

- Reducir y en lo posible eliminar los procesos de visaciones y autorizaciones que restringen la autonomía e impiden a los servicios responsabilizarse de su operación expedita y eficiente dentro del año;
- Revisar el trámite de Toma Razón ante Contraloría General de los actos administrativos relativos a la administración financiera con miras a suprimirlo, cuando no sea estrictamente indispensable. Paralelamente, establecer mecanismos que aseguren la transparencia y confiabilidad de las operaciones realizadas con balances anuales institucionales similares a los de las Sociedades Anónimas.
- Otro aspecto de interés en cuanto a la asignación de recursos es la exitosa alternativa de establecer Fondos Concursables. Este sistema debe perfeccionarse, promocionarse y utilizarse para promover proyectos con financiamiento compartido.

Debería hacerse un estudio serio y concreto respecto a las áreas de extensión de estos sistemas y su mejor forma de organización y operación, para obtener los mejores resultados, con especial énfasis en visualizar los aspectos en que se podrían compartir acciones y responsabilidades financieras con el Sector Privado.

- Cabe señalar además que en otros países, y también en Chile, se han efectuado múltiples y exitosos esfuerzos compartidos entre el sector privado y el municipal, para atender y solucionar problemas del nivel comunal.
- Promover este tipo de situaciones y ver la posibilidad de extenderlas a nivel de los gobiernos regionales que empiezan a instalarse y que podrían llegar a tener alguna real significación sería del mayor interés.

Para un real mejoramiento de la gestión de la Administración Pública, hay que definir la misión de cada servicio, con metas y objetivos claros y determinados, e indicadores que permitan medir resultados. Tan importante como lo anterior es dar a sus autoridades las atribuciones y autonomía que les permitan usar de inmediato, dentro

del marco dado, los recursos asignados en el respectivo ejercicio presupuestario, asumiendo la responsabilidad de su gestión.

En la actualidad es imposible responsabilizar a las jefaturas frente a la tutela absoluta a que están sometidas en el manejo de los recursos presupuestarios por las autoridades y mandos medios de la Dirección de Presupuestos.

Podrían establecerse Programas Pilotos con los Servicios que se seleccionen de común acuerdo con las autoridades que definan indicadores de medición de gestión y se les efectúe una asignación de recursos flexibles por el año, mediante la respectiva Ley de Presupuestos. Los controles de cumplimiento de metas y objetivos reemplazarían las clasificaciones rígidas de los gastos y las visaciones y autorizaciones previas, las que deberían reservarse para situaciones extraordinarias.

El Servicio que no cumpla las metas programadas o efectúe algún gasto cuestionable, volvería al sistema de asignaciones calzadas y autorizaciones y visaciones previas.

4. Evaluación y Control

La evaluación es el proceso destinado a medir las acciones y situaciones en relación al cumplimiento de metas y objetivos con el fin de visualizar y corregir las falencias existentes y mantener y proyectar los éxitos que pueden darse.

El control que en general ha existido en nuestra Administración ha estado más bien orientado a la fiscalización, un objetivo más bien acusatorio, esencialmente legal y formal. Por ejemplo, el control de la Cámara de Diputados a través de la facultad fiscalizadora prevista en el artículo 48 N°1, el control jurisdiccional que se ejerce ante los Tribunales y el control interno y externo de la Administración: interno a través de sus autoridades jerarquizadas y unidades internas de control, y externo a través de la Contraloría General.

En la Administración existe una notoria escasez de mecanismos de evaluación. Urge implantar una cultura de evaluación, hoy ausente, porque los procesos de evaluación promueven y fortalecen una gestión eficiente y facilitan una buena asignación de recursos.

Para que un sistema de evaluación opere deben existir una clara identificación de la misión institucional, objetivos de mediano plazo y metas de corto plazo inexistentes hoy en la Administración Pública. La coexistencia de funciones ejecutivas y fiscalizadoras en un mismo servicio debe terminar.

Es indispensable establecer sistemas que permitan el seguimiento de los proyectos con evaluaciones parciales y otra final, de acuerdo con los objetivos iniciales y la evaluación de factibilidad que autorizó su ejecución. Ese cálculo debe considerarse para efectos de la asignación de recursos futuros y para medir la gestión de la autoridad superior de la entidad responsable.

Asimismo, parece necesario establecer sistemas de evaluación de la gestión global de las Instituciones, mediante indicadores objetivos establecidos por la autoridad a cargo de la asignación de recursos en conjunto con las autoridades superiores de los respectivos servicios, y fijarse año a año las metas en relación a ellos.

Las Instituciones deberían estar obligadas a efectuar y publicar balances periódicos de su gestión.

Los resultados permitirían evaluar a las autoridades superiores de los servicios e incidir directamente en la evaluación de su personal.

Es indispensable también revisar y reformar la forma de ejercer los controles actuales de la Administración. Las funciones de la Contraloría General de la República deben revisarse a fondo, de modo de aumentar la responsabilidad de las autoridades de las Instituciones a través de controles *ex post*, con instrucciones eficientes y sanciones adecuadas. Es preciso reorientar las funciones de control de las autoridades jerárquicas en el sentido de priorizar el control de resultados y la eficiencia en la satisfacción de los usuarios.

Las funciones de las entidades encargadas de la asignación de recursos y evaluación de proyectos (Dirección de Presupuesto y Mideplan) deben reorientarse en el mismo sentido.

También debe evaluarse el resultado de las acciones fiscalizadoras de la Cámara de Diputados y establecer sanciones a los parlamentarios que piden informaciones innecesarias a los servicios y/o acusan sin fundamento a entidades o autoridades. Esta fiscalización podría extenderse a los actos de la Administración; hoy sólo existe respecto de los actos de Gobierno.

Por último, deben establecerse mecanismos eficientes de reclamación de los usuarios, que se consideren en los procesos de evaluación; deben formularse programas de capacitación de funcionarios, en sus distintos niveles, en evaluación de resultados; y debe propiciarse la contratación del sector privado para evaluar diversos aspectos de la gestión institucional y de su personal.

5. Participación del sector privado en la gestión pública.

El país desde 1973 cambió el esquema estatista y socializante por un sistema económico libertario con una conducción macroeconómica que postuló un nivel de gasto fiscal compatible con las disponibilidades reales.

Los gobiernos democráticos han mantenido las políticas de libre mercado. Los cambios de escenarios económico y político del último tiempo han llevado a los países a realizar reformas para atraer capitales y abrir sus economías, con lo cual a diferencia de la década del 80, Chile ya no es uno de los pocos países en desarrollo que aplica este tipo de reformas. Por el contrario, el país arrastra desde hace años una serie de problemas que es necesario abordar.

En este desafío es importante considerar el potencial que la incorporación del sector privado puede dar a la solución de problemas tradicionalmente públicos.

Proposiciones:

1. El Estado debe delegar, progresivamente, sus funciones en materias sociales a instancias locales o privadas, para la administración descentralizada de los programas sociales.

- En Educación se debe enfatizar la incorporación de las familias al proceso educacional, a través de financiamiento compartido; dar amplia publicidad a los resultados de pruebas de medición; e incorporar en mayor proporción al sector privado a la administración de establecimientos educacionales. En la educación superior, mantener la libertad de incorporación de instituciones al sistema, perfeccionar el mecanismo de acreditación y los traspasos de recursos fiscales al sector.

- En Salud es necesario fortalecer el rol del sector privado y redefinir el rol del Estado, concentrando su acción en el otorgamiento de subsidios que aseguren acceso a los más necesitados y a la programación y financiamiento de los programas de bien público. En materias sociales el Estado debe reservarse la dictación de políticas y el control de cumplimiento de metas y objetivos.

- En materia judicial, se debe enfatizar la delegación de funciones a instancias locales o privadas -justicia vecinal, árbitros privados en materias de cobranzas judiciales- e incorporar al sector privado en el sistema carcelario y en el trabajo de reclusos.

2. La incorporación del sector privado en el área de la infraestructura tiene una incidencia directa en el grado de desarrollo del país, porque es imposible realizar oportunamente, con recursos estatales, las fuertes inversiones que se requieren. X

En infraestructura, entendida como el capital en obras públicas y el conjunto de elementos o servicios necesarios para el funcionamiento de la organización económico-productiva del país, se pueden distinguir tres grandes áreas:

1) Sector de Servicios: eléctrico, gas, comunicaciones y servicios sanitarios que incluyen la producción y distribución de aguas y la recolección y disposición de las aguas servidas.

- 2) Sector Riego.
- 3) Transporte que agrupa los sectores de ferrocarriles, puertos, aeropuertos y vialidad urbana e interurbana.

Esta infraestructura es la base de la vida social y productiva del país, complemento esencial para el desarrollo económico-social y demanda inversiones de gran magnitud. El diagnóstico de la situación en el área de infraestructura y las proposiciones para solucionar el grave problema que enfrenta en la actualidad están en el capítulo correspondiente al sector. Sus conclusiones destacan la urgencia de adoptar medidas que permitan que el Estado pueda planificar y realizar en forma eficiente las tareas que el país requiere en esta materia.

Es esencial acelerar la racionalización del Estado en relación a la infraestructura básica del país. Reducir el número de Ministerios, Comisiones Interministeriales, Empresas del Estado, Direcciones y Servicios que intervienen en el sector. Crear, en cambio, unidades orgánicas con responsabilidades atribuciones y funciones muy definidas y coordinadas, de alta eficiencia técnica.

Paralelamente se requiere un mayor nivel de inversión, lo que es difícil para el Estado por la competencia de estos proyectos con los del área social.

La alternativa es abrir estos proyectos al sector privado a través de diversos mecanismos:

- a) Privatizar las empresas involucradas entregando a los futuros dueños la responsabilidad de la inversión;
- b) Asociación para proyectos específicos;
- c) Concesiones.

Existen mecanismos legales vigentes, como la Ley de Concesiones de Obras Públicas, que es conveniente revisar y buscar otros para agilizar los procedimientos e introducir las modificaciones necesarias para hacer el sistema más operativo y atractivo.

En síntesis, es necesario perfeccionar el proceso de concesiones de obras públicas y desarrollar un sistema de tarificación adecuado. Se requiere también llegar a un consenso en la importancia de llevar adelante el proceso de privatizaciones, evitando que la discusión se ideologice y sea tema de conflicto. Para ello debe buscarse la necesaria transparencia de los procesos de privatización, que garantice al Estado la venta a un precio justo y en condiciones públicamente conocidas.

III Conclusiones

Las proposiciones anteriores aumentan la eficiencia del aparato estatal y mejoran la asignación, distribución y aprovechamiento de los recursos existentes. Su objetivo es dar al Estado la estructura e intervención acordes al rol que se le ha asignado desde que se iniciaron las profundas reformas de políticas económicas y sociales.

Por ello se enfatiza la participación del sector privado en el desarrollo de las actividades en que la intervención directa del Estado no es indispensable ni necesaria.

Sin embargo, no se postula minimizar el rol del Estado, sino reservarlo al nivel de normativo, regulador, controlador e impulsor de las iniciativas tendientes a consolidar el desarrollo del país a nivel macroeconómico y en los sectores de educación, salud, justicia, infraestructura, pilares básicos que sustentan el crecimiento de Chile.

El gran objetivo es tener un aparato estatal moderno, reducido, ágil, eficiente, con instituciones altamente calificadas y personal de gran eficiencia y calidad técnica, con remuneraciones competitivas y una carrera atractiva y estimulante.

CAPITULO 3

Redefiniendo el rol del Estado a nivel sectorial

En este capítulo haremos una reseña de algunos sectores de la Administración del Estado, con los principales problemas que los aquejan y las posibles soluciones que se visualizan para realizar en ellos una real modernización del rol del Estado.

Queremos señalar que los sectores elegidos no pretenden ser una lista exhaustiva de aquellos que necesitan ser modernizados sino que se han seleccionado por ser, a nuestro criterio, los que requieren con mayor urgencia la modernidad y, al mismo tiempo, aquéllos en que hay una mayor madurez de la temática de modernizarlos y un consenso de que requieren transformación.

En el desarrollo de los temas hemos mantenido el propósito de no hacer grandes diagnósticos, sino más bien una descripción de las situaciones existentes, las deficiencias principales que se observan y, con mayor énfasis, las propuestas de solución.

Las proposiciones, desde luego, se enmarcan en el fundamento de nuestro trabajo: propender a la agilización de las actividades de la administración pública, a la mayor eficiencia de sus acciones y a una más efectiva atención a los usuarios.

En este contexto, todas las proposiciones apuntan a la búsqueda de incentivos que se vinculen a una mayor productividad del aparato estatal y a propiciar la participación del sector privado en aquellas acciones en que su naturaleza lo permita. Creemos que de ese modo es factible trasladar al sector público los beneficios de una sana competencia y hacer más eficiente la asignación e inversión de los recursos públicos.

POBREZA

Descripción del problema

La extrema pobreza ha estado siempre presente en la historia de Chile como una constante. A raíz de ello se inicia en la década de los '20 la intervención del Estado en materia social con la promulgación de leyes, la creación de un sinnúmero de instituciones y la canalización de crecientes recursos públicos hacia objetivos de desarrollo social. Si bien en materia de legislación y esfuerzos desplegados Chile aparece en primer lugar en América Latina, a comienzos de los '70, en materia de resultados continúa ocupando los últimos lugares.

Esta contradicción entre esfuerzos desplegados y resultados obtenidos se explica fundamentalmente por un insuficiente crecimiento económico e ineficiencias en los programas sociales que definitivamente, no llegaban a los más pobres.

Del análisis del perfil de beneficios y cobertura de los programas sociales en Chile, se advierte que éstos no tuvieron un desarrollo uniforme a lo largo del período 1924-1973 sino que fueron generados en una importante medida, por la acción de grupos de presión, entre los que sabemos, no se encuentran los más pobres.

Esta forma de actuar trajo como resultado que a finales de dicho período prevaleciera una marcada diferencia de los beneficios sociales alcanzados por los diferentes grupos de trabajadores, tanto en calidad como en cobertura. Estas en general guardaban estrecha correspondencia con el grado de poder de los distintos grupos. En este esquema, los más pobres que carecían de voz, de la organización y del financiamiento para presionar a las autoridades, fueron quedando marginados del sistema y recibiendo sus beneficios sólo por rebalse.

Entre 1920 y 1970 el gasto social por persona se elevó en más de 30 veces, en tanto que el PGB per cápita lo hizo en 2,3 veces. Sin embargo el financiamiento de gran parte de los beneficios provenían de los

propios beneficiarios, los trabajadores, actuando como un verdadero impuesto a la contratación de mano de obra y dejando fuera a los desempleados y trabajadores independientes, donde se encontraban grupos muy pobres.

En 1974 se efectúa el primer intento serio de medir la situación de la pobreza en Chile ¹ y a partir de sus resultados se reorienta por completo la política social del gobierno focalizándola hacia los grupos más pobres. Por ellos se entiende aquellas personas que no alcanzan niveles mínimos de satisfacción de sus necesidades básicas y que además, carecen de la capacidad de salir por si mismas de esa situación. Esta última característica es la que hace que la extrema pobreza sea un estado social persistente en el tiempo, que se transmite de una a otra generación, conformando un círculo vicioso que se retroalimenta y del cual es muy difícil escapar sin apoyo externo.

A partir de esa definición las políticas sociales se estructuraron en:

a) Políticas de inversión en capital humano: destinadas a enfrentar las dimensiones permanentes de la extrema pobreza y posibilitar que las personas puedan salir de esa condición por sus propios medios. Entre ellas se cuentan los programas de nutrición infantil, la educación prebásica y básica, los programas de salud, de atención de menores en situación irregular y de capacitación.

b) Políticas destinadas a incrementar la riqueza o patrimonio de los sectores de más bajos ingresos, a través de la transferencia de activos físicos tales como vivienda, saneamiento básico, propiedad de la tierra y asistencia técnica y crediticia subsidiada a pequeños propietarios rurales.

c) Políticas asistenciales: cuyo objetivo es garantizar niveles mínimos de ingreso, destinados a satisfacer las necesidades básicas de las personas pobres que por razones de edad, desempleo u otras son incapaces de generar por sí mismos los ingresos necesarios para su

¹ Mapa de la Extrema Pobreza, Odeplan-Instituto de Economía de la Universidad Católica, 1974.

subsistencia. Entre éstas se cuentan las pensiones asistenciales, subsidios familiares, de cesantía y los programas especiales de empleo.

La aplicación sistemática de esas políticas significó que, a poco andar, todos los indicadores sociales relevantes comenzaron a mejorar (nutrición, educación, salud,...) aunque las condiciones económicas no fueron del todo favorables en ese período (1974-1982).

Desde 1985, año en que se inició un proceso de crecimiento sostenido en el país -que se mantiene hasta hoy-, Chile creció a un promedio cercano al 6% anual, lo que significó generar 200.000 nuevos empleos anuales. La desocupación nacional bajó a tasas de 4% a 5% y muchas personas accedieron a ocupaciones estables y remuneradas, de productividad creciente. El producto per cápita subió a US\$2.800 en 1992.

Sin embargo, aún subsisten grupos extremadamente pobres, que no han podido incorporarse al proceso de crecimiento.

La pobreza hoy presenta diferentes dimensiones. Por una parte está la pobreza relativa o "pobreza de ingresos", es decir, las personas que no alcanzan a cubrir sus necesidades básicas mínimas porque no obtienen un ingreso que les permita satisfacerlas. Por otro lado están los pobres estructurales o personas en extrema pobreza, que no sólo no pueden cubrir sus necesidades básicas mínimas, sino que tienen una incapacidad personal para lograrlo por secuelas que vienen de su infancia: falta de educación, desnutrición, etc. Este segundo grupo constituye el objetivo prioritario de la acción social del Estado y lo integran dos tipos de personas: los que tienen interés por superar la situación que los afecta y aquéllos que, por diversas razones, no pueden hacerlo. Al definir las políticas sociales, es importante considerar esta diferencia.

A partir de 1990, aunque las políticas sociales no han sufrido cambios de fondo, han ido olvidando las características específicas de cada grupo objetivo. Se ha vuelto a poner énfasis en la estrategia redistributiva, que busca alcanzar una sociedad más igualitaria: captando recursos del sector privado a través de los impuestos,

canaliza sus esfuerzos hacia los estratos medios y pobres de la sociedad. El Estado ha ido asumiendo un rol asistencialista y benefactor sin considerar las propias capacidades de las personas para generar soluciones que las lleven a superar la pobreza, y los programas sociales tienden a cubrir necesidades no prioritarias. La igualdad social pasa a constituirse en un fin más prioritario que la igualdad de oportunidades, que es la que en realidad se requiere para erradicar la pobreza absoluta.

En el nuevo esquema, el Estado ha ido asumiendo un rol más activo en la ejecución de programas sociales, desincentivando la participación privada -objetiva y de mayor calidad- en su provisión y administración. Hay medidas contrarias a las que se pueden lograr con la participación privada, como las subvenciones y la promulgación del Estatuto Docente, que pone a los colegios privados incentivos similares a los existentes en la administración pública. La tendencia actual es centralizar y masificar los programas sociales y las decisiones se toman en los niveles centrales de los ministerios, sin considerar realidades concretas o locales. La capacidad de supervisar, controlar y evaluar el cumplimiento de los objetivos de los programas sociales se pierde y con ello, el rol más importante que debiera cumplir el Estado.

critica

Aunque aún no hay resultados del impacto de estas políticas, al descuidar la focalización los beneficios sociales se pueden desviar hacia los sectores de menor pobreza relativa y, los extremadamente pobres, resultar menos beneficiados.

Aun así, según todos los indicadores disponibles, en las últimas décadas en Chile hubo una reducción sustancial de la pobreza absoluta y, desde 1987, una reducción de la pobreza según ingresos, lo que se atribuye al sostenido crecimiento económico que ha venido experimentando el país. Como consecuencia, el perfil de la pobreza ha cambiado, se ha logrado un alto nivel de desarrollo humano en relación a países vecinos y, exceptuando el producto nacional per cápita, los indicadores sociales se acercan a los de países con un desarrollo económico muy superior. Pero para alcanzar la categoría de país desarrollado, Chile tiene que prepararse y cambiar los estándares

tradicionales, ya que está en el umbral de cambio estratégico con un gran potencial humano.

Proposiciones

El crecimiento económico plantea nuevas demandas. En Chile ya se superaron las dimensiones más crudas de la pobreza; para continuar el desarrollo del país es necesario fomentar al máximo las potencialidades humanas, la responsabilidad individual y la capacidad de superarse, partiendo por la libertad de elegir lo que cada uno considere más apropiado. El pobre de hoy ha sido mejor alimentado, tiene mejor desarrollo físico, más años de escolaridad y mayor capacidad intelectual. Eso le permite acceder al trabajo en mejores condiciones y, por lo tanto, al desarrollo y bienestar.

Para erradicar la pobreza estructural y promover una verdadera igualdad de oportunidades para todos los chilenos, la política social debe sustentarse en ciertas premisas básicas:

- Contar con una política macroeconómica estable, que permita alcanzar niveles de crecimiento sostenido del ingreso nacional.
- Incentivar el esfuerzo individual, es decir, eliminar las barreras que frenan a quienes están dispuestos a hacer un gran esfuerzo para progresar.
- El Estado debe cumplir un rol subsidiario. Debe ser el responsable del diseño, financiamiento, supervisión, control y evaluación de políticas. La ejecución de los programas debe estar a cargo de agentes descentralizados (municipios u organizaciones privadas).
- Fortalecer a la familia, comunidad local organizada y organizaciones intermedias en general, como las instituciones más adecuadas para resolver los problemas de pobreza.

Políticas diferenciadas

En el caso de la pobreza relativa, las políticas sociales deben incentivar el aporte individual y el esfuerzo del beneficiario para acceder a prestaciones de mejor calidad, basándose en la libertad de opción.

En el caso de la pobreza estructural, es responsabilidad del Estado mantener una red social básica que proteja los recursos humanos, y un sistema de información social que actúe como sensor para detectar los déficit y actualizar las características de la población prioritaria. La experiencia de Chile demuestra que las crisis afectan primero a los pobres estructurales, pero que las soluciones para ayudarlos tienden a favorecer a los grupos de presión más organizados. Por eso los programas deben diseñarse para que lleguen a los sectores más pobres, cubran sus requerimientos y se adecúen a las necesidades locales.

Las alternativas en la administración de los programas sociales van desde el manejo totalmente privado de las entidades prestadoras, hasta el manejo por parte del municipio o región.

La recepción de los subsidios debe vincularse a un esfuerzo del beneficiario por mejorar sus condiciones de vida. Los programas no deben generar dependencia en el usuario, especialmente si son de tipo asistencial. Los subsidios asistenciales por tiempo indefinido deben corresponder a casos muy calificados (ancianos sin recursos, enfermos de SIDA).

La pobreza también presenta características diferentes según el tipo de problema. En el caso de problemas nacionales -educación, salud, delincuencia, seguridad-, los programas tienen que ser universales, destinados a toda la población. El Estado debiera garantizar un servicio gratuito, de la mejor calidad posible, sólo a quienes no pueden aportar recursos propios.

La focalización de los programas sociales debe ser vía autoclasificación, es decir, excluir en forma natural a quienes no necesiten el apoyo del Estado. Los mecanismos de autoclasificación inducen a los sectores medio y medio bajo a aportar recursos si quieren optar a una atención de mejor calidad.

Descuidar la focalización tiene efectos negativos a nivel de gasto y lleva a perder el contacto con los beneficiarios de los programas sociales. La focalización por autoclasificación no sólo permite a los estratos medio o medibajo acceder a mejores servicios sociales; también incentiva a que organizaciones privadas participen en la ejecución de programas sociales, reduciendo el tamaño del Estado y las presiones por aumentar el gasto social para mejorar la atención. Los criterios de focalización según ingresos disponibles debieran suprimirse, ya que las personas tienden a ocultarlos o subdeclararlos.

Los problemas locales requieren soluciones adaptadas a su realidad; el énfasis debe ir por la vía de inversión en recursos humanos y las soluciones deben ser descentralizadas, creativas y distintas. Los problemas que afectan a las familias con pobreza estructural son específicos a la familia misma o a la localidad donde vive.

Financiamiento

El concepto de "gasto social", necesario para financiar los programas sociales, es arcaico; hoy se considera una "inversión social" que debe provenir de las rentas generales de la Nación y del presupuesto Ministerial en el caso de los problemas nacionales. Para problemas locales, los fondos tienen que venir del Fondo de Inversión Social Regional, que debiera contemplar un ítem de asignación de recursos a proyectos innovadores que presenten los municipios, comunidad organizada o instituciones privadas de desarrollo social. Los recursos pueden ser distribuidos a las regiones según indicadores de pobreza y en base a mecanismos de asignación de recursos objetivos y transparentes.

Otros aportes a programas sociales y/o locales pueden surgir las alternativas de financiamiento compartido de los beneficiarios y/o comunidad (educación o salud, p.ej) para mejorar las prestaciones. También de las innumerables instituciones privadas que ejecutan programas sociales -educación particular subvencionada, atención a menores en situación irregular, etc- y obtienen recursos de empresas o particulares.

Por último, para incentivar los aportes privados a programas sociales se puede utilizar un sistema de exenciones y/o incentivos tributarios tanto a las empresas como a los particulares que participen en programas en beneficio de personas de escasos recursos. El sistema, además de impulsar las iniciativas locales y fortalecer a organizaciones privadas de desarrollo social, permite que el aporte llegue directo al beneficiario, evitando filtraciones en burocracia estatal. Los donantes debieran tener derecho a un crédito fiscal en contra de sus impuestos por los aportes que efectúen a las instituciones señaladas.

Es necesario fortalecer el rol del sector privado en lo social. Ha sido capaz de proveer adecuadamente los diversos servicios y ejemplo de ello son la educación particular subvencionada, la capacitación y el sistema de Isapres, entre otros. Para lograrlo es necesario establecer reglas del juego parejas y estables y entregar incentivos adecuados a través de subsidios a la demanda en aquellos programas aún administrados por el sector público como, por ejemplo, la capacitación laboral.

La capacitación laboral debiera estar directamente vinculada a las empresas o agrupaciones gremiales y a sus necesidades de mano de obra especializada, lo que significa establecer un subsidio progresivo: mayor a menor nivel de ingresos del trabajador y con un tope en el caso de jóvenes que requieren capacitación para insertarse en la fuerza de trabajo. También debiera existir un sistema de capacitación para el trabajo independiente. El aporte a capacitación debiera ser compartido entre la empresa y el trabajador (subsidio). El Estado debe incentivar y no intervenir en la ejecución de las acciones, salvo en el otorgamiento de becas de capacitación a personas de escasos recursos o que buscan trabajo por primera vez.

Otras necesidades de los sectores más pobres son mejorar los espacios comunes y garantizar la seguridad de la población. Para resolver ambos problemas se deben buscar alternativas no convencionales que consideren la participación de los propios beneficiarios y del sector privado.

En forma independiente de la administración de los programas sociales, debiera existir una unidad que coordine el sistema de información social y los programas básicos de la red social, dentro de alguno de los organismos públicos encargados de este tema. Esa entidad debe dar a conocer a la opinión pública los resultados de las evaluaciones a los proyectos sociales, fijar los objetivos que deben cumplir, revisarlos permanentemente y velar para que su administración sea lo más eficiente posible.

Erradicar la pobreza de Chile sigue siendo una prioridad nacional. El proceso para lograrlo es lento y complejo, requiere tener fortaleza de principios y políticas permanentes en el tiempo, y considerar las necesidades de los grupos objetivos. Ya no basta con mejorar la calificación de los recursos humanos; urgen soluciones importantes y creativas porque se están produciendo nuevas y urgentes demandas.

Cuadro N° 1

ESPERANZA DE VIDA AL NACER*			
según sexo. 1960-1990			
Período	Hombres	Mujeres	total
1960-61	54.35	59.90	57.06
1969-70	58.50	64.68	61.50
1970-75	61.00	67.52	64.20
1975-80	62.43	69.04	65.65
1980-85	63.76	70.42	67.09
1985-90	68.05	75.05	71.48

* nº promedio de años

Fuente: Ministerio de Salud

Cuadro N° 2

MORTALIDAD INFANTIL *

años	Tasa por cada 1000 nacidos vivos
1960	119.5
1965	97.3
1970	82.2
1975	57.6
1976	56.6
1977	50.1
1978	40.1
1979	37.9
1980	31.8
1981	27.2
1982	23.6
1983	21.9
1984	19.6
1985	19.5
1986	19.1
1987	18.5
1988	18.9
1989	17.1
1990	16.0
1991	14.6

* en menores de 1 año

Cuadro Nº 3

DESNUTRICION EN MENORES DE 6 AÑOS 1980-1991

Años	%
1980	11.5
1981	9.9
1982	8.8
1983	9.8
1984	8.4
1985	8.7
1986	9.1
1987	8.8
1988	8.6
1989	8.3
1990	7.4
1991	6.9

Fuente: Ministerio de Salud

Cuadro N° 4

NIVEL DE ESCOLARIDAD 1982-1992 *

Años	Promedio de años
1982	7.8
1983	8.1
1984	8.2
1985	8.3
1986	8.2
1987	8.2
1988	8.3
1989	8.5
1990	8.6
1991	8.7
1992	9.2

Fuente: M. de Educación y CASEN

Fuente: Ministerio de Educación y CASEN

Cuadro N° 5

ANALFABETISMO 1960-1991 *

Años	%
1960	16.4
1970	11.0
1982	8.9
1983	7.8
1984	7.1
1985	6.6
1986	6.3
1987	6.1
1988	5.9
1989	5.6
1990	5.4
1991	5.1

* Población de 15 y + años

Fuente: Ministerio de Educación

Cuadro N° 6

GASTO SOCIAL FISCAL POR SECTORES 1992

	% del G.Social Fiscal	% del G. Fiscal total *
Gasto social fiscal	100	63.8
Salud	9.3	5.9
Educación	24.8	15.8
Vivienda	7.4	4.7
Previsión	49.1	31.4
Subsidios y otros	9.4	6.0

Fuente: MIDEPLAN

Cuadro Nº 7

PORCENTAJE DEL GASTO SOCIAL FISCAL EN SALUD Y EDUCACION. CHILE 1985-1992

Años	Salud *	Educación
1985	7.1	27.3
1986	6.7	27.3
1987	7.0	26.1
1988	7.7	25.2
1989	7.5	27.7
1990	7.4	25.1
1991	8.3	24.6
1992	9.3	24.8

* M. Salud menos subsidios maternos y FNDR

Cuadro N° 8

POBLACION POR LINEA DE POBREZA: CHILE 1987-1992

años	% pobre *	% indigente	%pobre no indigente
		16.8	
1987	44.6	13.8	27.8
1990	40.1	9.0	26.3
1992	32.7		23.7

* pobres no indigentes más indigentes

Cuadro N° 9

NIÑOS DE 0 A 13 AÑOS POR LINEA DE POBREZA, 1990

Población	%
Pobres	53.6
No indigentes	33.3
Indigentes	20.3
No pobres	46.4

Fuente: MIDEPLAN, encuesta CASEN 1990

Cuadro N° 10

COBERTURA DE AGUA POTABLE 1980-1991

Años	% Urbano	% Rural
1980	91.4	44.2
1981	91.5	47.5
1982	92.1	51.5
1983	92.7	54.7
1984	94.3	60.3
1985	95.2	69.3
1986	97.0	70.2
1987	97.2	70.6
1988	98.0	75.0
1989	98.0	n.d.
1990	97.0	n.d.
1991	97.6	n.d.

n.d.: no disponible

Cuadro Nº 11

COBERTURA DE ALCANTARILLADO 1980-1991

Años	% Urbano
1980	67.4
1981	68.2
1982	70.0
1983	70.6
1984	72.9
1985	75.1
1986	77.2
1987	78.8
1988	80.8
1989	82.0
1990	83.0
1991	83.6

Fuente: MIDEPLAN

EDUCACION

En el lenguaje de la economía, es una inversión que produce altos retornos sociales y externalidades positivas. Invertir en educación es un imperativo para superar la pobreza, aumentar las oportunidades y sostener altas tasas de crecimiento mediante el mejoramiento de las ventajas competitivas. Desde este punto de vista, el gasto en educación no sólo es la base de mejores ingresos en el futuro para los individuos educados sino que, además, produce importantes beneficios para la sociedad en su conjunto.

Por eso, el esfuerzo por invertir más en educación debe ser asumido por el conjunto de la sociedad. El Estado debe redoblar su esfuerzo a través del gasto público y su efectiva focalización hacia los más pobres; las familias pueden efectuar una mayor contribución a través del financiamiento compartido; y el sector privado -empresas y personas- debe ampliar su contribución bajo un adecuado y más diversificado régimen de incentivos tributarios.

El análisis que se presenta a continuación describe el problema actual de la educación en el país, define las características de un sistema educacional exitoso y formula una serie de proposiciones para que los agentes responsables asuman el rol que les corresponde en la modernización del sistema educacional de Chile.

Descripción del problema

En los últimos 20 años se ha podido constatar un gran avance en la educación nacional: los problemas de cobertura y analfabetismo prácticamente han desaparecido y el promedio de años de escolaridad se ha más que duplicado entre 1970 y 1992. En la actualidad el problema es la ineficiencia y baja calidad del sistema financiado con recursos públicos. La presencia estatal en este sector sigue siendo extremadamente importante, tanto en la gestión (60% de los alumnos se educan en colegios administrados por los municipios), como en el

financiamiento (93% de las escuelas reciben una subvención estatal para su funcionamiento).

Múltiples estudios realizados durante la última década indican que, a largo plazo, la eficacia del sistema educacional de un país es uno de los factores esenciales de su competitividad. Esos mismos estudios muestran que la eficacia de un sistema educacional es, en parte, una función de la tasa de inversión y del uso que se da a los recursos invertidos en educación.

A comienzos del mes de julio de este año, el Presidente de la República constituyó la "Comisión Nacional para la Modernización de la Educación Chilena", integrada por 29 personeros de amplia representatividad y de gran prestigio, con el propósito de formular un marco global para orientar la política educacional de largo plazo.

Al mismo tiempo se constituyó el Comité Técnico Asesor, formado por un amplio espectro de especialistas de reconocida trayectoria y vinculaciones con el sector educacional. A este comité se le encomendó la misión de elaborar un informe que identificara los requerimientos que la sociedad chilena plantea hoy al sistema educativo nacional y propusiera los cursos de acción que deberán abordarse para hacer que la educación esté a la altura de los imperativos del desarrollo.

En el informe que el Comité Técnico entregó al Ministro de Educación se ha sistematizado un completísimo diagnóstico de las graves falencias que afectan al sistema educativo. A partir de estas evidencias, propone un conjunto de reformas -compartidas unánimemente- para que sean abordadas a la brevedad con el objeto de lograr la modernización definitiva del sistema educacional del país.

Del diagnóstico de los expertos resaltan, en general, dos aspectos: el primero, la necesidad inminente de reformar el sistema educativo si es que el país quiere transformar en realidad las oportunidades de las generaciones presentes y futuras. El segundo, la necesidad de abordar conjuntamente los tres elementos claves para una educación de excelencia: el ambiente educativo, el marco para una gestión eficiente,

y la multiplicación y diversificación de los recursos comprometidos en nuestro sistema escolar.

En lo particular, vale la pena destacar como lo más atractivo: el compromiso de duplicar la inversión en educación; lo más urgente: generar un marco para la gestión eficiente de la educación municipal, rompiendo el perverso mecanismo de negociación cupular gremio-gobierno que creó el Estatuto Docente, normalizando la canalización de recursos en forma exclusiva a través de la subvención y eliminando la intromisión del nivel central en materias que son propias de los gestores de la educación.

La gran ausencia es un conjunto de recomendaciones destinadas a la necesaria "reconversión institucional" a la que deberá someterse el Ministerio de Educación, asumiendo exclusivamente aquellas funciones que le son propias y cumpliéndolas a través de una estructura institucional moderna y eficiente.

En definitiva, lo clave es que cada cual asuma la responsabilidad que le corresponde en la modernización educacional.

Educación básica y media

Para mejorar los indicadores de eficiencia y calidad de la educación básica y media, optimizar la administración de las escuelas y permitir una mayor ingerencia de la comunidad organizada, en 1980 se dio un primer paso hacia la descentralización educativa. Al mismo tiempo se buscó aumentar la transparencia del sistema.

El proceso de descentralización -la municipalización- se inició en 1980 y finalizó a fines de 1986. Sin embargo, con el tiempo se ha visto la incapacidad de los municipios para solucionar algunos problemas y la evidencia de que el sector particular subvencionado es capaz de entregar una educación de mayor calidad con menos recursos. Indicadores muestran que los establecimientos particulares subvencionados son más eficientes en la producción de un egresado de enseñanza básica y media.

También en la década del 80 se creó el SIMCE -Sistema de Medición de la Calidad de la Enseñanza- uno de cuyos principales objetivos fue posibilitar que los padres de familia tomaran una decisión muy informada al elegir un establecimiento educacional para sus hijos, privilegiando al que les entregara la mejor calidad. Para ello era básico que la autoridad dé a conocer los resultados y la comunidad los discuta. Sin embargo, la realidad ha sido otra: al interior de los colegios esos resultados casi no se utilizan y los padres de alumnos tampoco los conocen, excepto aquéllos cuyos hijos rindieron el SIMCE.

La amplia difusión de los resultados del SIMCE tiene dos ventajas. La primera, que los padres conozcan una medición externa sobre la educación que están recibiendo sus hijos y pueden exigir medidas para su mejoramiento sostenido y permanente. La segunda: el MINEDUC puede focalizar la asistencia técnica y pedagógica y los recursos a los colegios más pobres y de menor rendimiento.

Sin embargo, subsiste un problema: los espacios de libertad y flexibilidad curricular del sistema educacional chileno son escasos. Bajo una pretendida uniformidad de los planes y programas se esconde una rigidez difícil de cambiar, el procedimiento para la aprobación de planes especiales de estudio es lento y engorroso, y pocos establecimientos están preparados para plantear un cambio curricular, como sería lo ideal. Lo más fácil, sin duda, es repetir los programas oficiales.

Flexibilizar planes y programas educativos permitiría a los chilenos enfrentar los desafíos del desarrollo, superar las carencias del sistema y tener conocimientos y habilidades generales para enfrentarse y adaptarse a un mundo que cambia. El currículum mínimo, de validez general, debe dejar espacios de enriquecimiento de acuerdo a las necesidades regionales y a requerimientos específicos, lo que adquiere especial importancia en la educación media, última instancia de educación formal de muchos jóvenes.

A principios de los '90 empezó a operar el sistema de copago o financiamiento compartido. Su objetivo es que los padres puedan

contribuir económicamente a la educación de sus hijos en la medida de sus posibilidades, posibilitando la existencia de escuelas que, sin perder totalmente la subvención fiscal, puedan ofrecer, dado sus mayores ingresos, una educación de mejor calidad. Ello permite romper el clásico esquema vigente, según el cual un 93% de los niños asiste a escuelas gratuitas de dudosa calidad y el 7% restante lo hace a escuelas pagadas cuyo canon supera, en la mayoría de los casos, los \$ 40.000 mensuales por alumno. El abismo entre ambas se explica por sí solo y dificulta una progresiva movilidad social, requisito indispensable para una efectiva igualdad de oportunidades.

El sistema consiste en que el Estado descuenta una parte de la subvención de modo tal que la suma de esta fracción más las contribuciones de los padres, significa aumentar sus ingresos totales a un monto superior a la subvención completa.

En el cuadro siguiente se puede visualizar su forma de operar.

<u>Cobro mensual del establecimiento</u>	<u>Descuento aplicado por el Estado</u>
<u>(*)</u>	
Menos de 0,5 U.S.E. (\$ 6.700 aprox.)	0 %
Entre 0,5 y 1 U.S.E. (\$)	10 %
Más de 1 y menos de 2 U.S.E.	20 %
Mas de 2 y hasta 4 U.S.E.	35 %

(*) Los descuentos anotados se aplican sobre la parte que excede el límite respectivo

Por ejemplo, para un establecimiento que cobre 3 U.S.E. de escolaridad mensual, no se le descontará nada hasta 0,5 U.S.E.; por la parte entre 0,5 y 1 U.S.E., se le descontará 10%; entre 1 y 2 U.S.E. se le descontará un 20% y 35% sobre el exceso de 2 U.S.E.

La operación de este sistema comenzó a generalizarse en marzo de 1994; sin embargo, la ley no permite su aplicación en la enseñanza básica municipal, lo cual la limita enormemente.

Educación Superior

En lo que a Educación Superior se refiere, los principales objetivos de la reforma que se realizó a principios de los '80 fueron: apertura a la empresa privada, expansión en la oferta de los servicios para satisfacer los requerimientos del mercado, mejores sistemas de financiamiento y competencia entre los oferentes de educación superior para mejorar su calidad.

La nueva normativa determinó un financiamiento con cargo al presupuesto público formado por tres tipos de aporte: directo, que se reduciría después paulatinamente; indirecto, en función del número de alumnos con alto puntaje matriculados en primer año; y crédito fiscal, una ayuda para cancelar los aranceles de cada institución.

El nuevo financiamiento buscaba orientar la educación superior con criterios de excelencia académica, competitividad y optimización en el uso de los recursos. Su objetivo era no financiar la ineficiencia de universidades estatales y ahorrar recursos fiscales para destinarlos a educación básica y media.

Como consecuencia de esa reforma, a pesar de todos los problemas para implantarla, hoy existe una oferta universitaria muy diversificada, mejores condiciones de competencia vía calidad y precio, más financiamiento público para la investigación y mayor competitividad en la producción de investigación. Entre 1979 y 1990 el número de instituciones de educación superior -universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica- aumentó considerablemente, lo mismo que la matrícula total del sector, que creció en un 97%.

Sin embargo, hay problemas que aún no se han superado. Falta un sistema de información que entregue transparencia al mercado de la educación superior y permita la libre decisión informada de los postulantes a estudiar una carrera profesional y de sus familias. Las instituciones privadas no tienen acceso al sistema de crédito universitario, aunque el aporte fiscal indirecto se abrió a ellas recién en 1989. Los aportes extraordinarios que se establecen en 1990 se entregan sin mecanismos de acceso competitivos y transparentes, y la

participación de los aportes que no tienen relación con la eficiencia y calidad de los servicios aumenta.

La educación ideal

La experiencia de los países más desarrollados señala que las políticas educacionales exitosas¹ y más adecuadas para el desarrollo son aquellas que contienen los siguientes elementos:

- * el sistema escolar ofrece una educación de calidad a todos los niños, apoyada por una intensa participación de las familias en el hogar;
- * el sistema educativo se hace parte en la formación de los valores, estimula el desarrollo del carácter, enseña a trabajar en equipo y a usar la iniciativa personal y crea las bases para una convivencia responsable y disciplinada, y no se preocupa sólo del desarrollo cognitivo de los alumnos;
- * el sistema educativo exige elevados rendimientos a los estudiantes y, con ese fin, revisa y mejora continuamente los estándares que se espera alcanzar;
- * la enseñanza es una profesión prestigiosa y valorada y, por lo mismo, adecuadamente remunerada dentro de un contexto de autonomía profesional, de incentivos al buen desempeño y de flexibilidad laboral, y constituye una opción atractiva para jóvenes talentosos;
- * los profesionales docentes asumen su responsabilidad en la gestión de los establecimientos, promueven activamente la elevación de la calidad de la enseñanza y son evaluados en función de la productividad de su trabajo, de los resultados obtenidos y de las condiciones en que se desenvuelven sus actividades;
- * la mayoría de los estudiantes aprende a aprender durante sus años de formación escolar, conoce los fundamentos que les permite adquirir

¹ Fuente: "Los desafíos de la educación chilena frente al siglo 21" Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación Chilena. Septiembre, 1994.

las habilidades específicas en su puesto de trabajo y adaptarse a los cambios;

* la lecto-escritura, las matemáticas, la informática, las ciencias básicas y los idiomas reciben un tratamiento especialmente cuidadoso, pues proporcionan los fundamentos para el posterior desarrollo de capacidades individuales;

* en las modalidades vocacionales de la enseñanza existe una estrecha vinculación entre las instituciones educativas y las empresas, bajo diversas formas adaptadas a las condiciones de cada país;

* la gestión del sistema estimula y facilita la experimentación, la innovación y adaptación por parte de los establecimientos, permitiéndoles definir su propio proyecto educativo y actuar con flexibilidad, responsabilidad y sujetos a adecuados mecanismos de evaluación de sus logros y desempeño.

Proposiciones

La educación desempeña un papel decisivo en el proceso de desarrollo económico y social del país. Las siguientes proposiciones tienen por objeto que cada cual -ministerio, educadores y administradores- asuma la responsabilidad que le corresponde en la modernización del sistema.

Así, son tareas del **Ministerio**:

- retrotraerse al rol que le compete, lo que significa dejar de negociar remuneraciones con el gremio y dejar de interferir en la administración que se encuentra radicada a nivel local;
- asegurar un marco de reglas claras y estables en el largo plazo;
- procurar un creciente nivel de escolaridad para los alumnos con menores oportunidades;
- transformar completamente su sistema de supervisión y fiscalización, que inhibe la innovación y desincentiva la diferenciación y el cambio;
- en suma, modernizar su institucionalidad.

Si el Ministerio adopta las medidas anteriores, logrará que los **administradores**:

- mejoren la administración de modo que los recursos invertidos rindan al máximo nivel de calidad posible;
- se involucren en la gestión educativa;
- busquen la excelencia profesional de sus docentes;
- generen un ambiente escolar favorable al aprendizaje;
- logren el compromiso creciente de los padres de familia y de la comunidad escolar, en general.

Por su parte, los **padres de familia** deberían:

- participar más activamente en el proceso de enseñanza de sus hijos;
- preocuparse por elegir la mejor opción educativa, de acuerdo a sus preferencias;
- aportar a la educación de sus hijos en la medida de sus posibilidades, exigiendo, a su vez, una atención de calidad al colegio.

Es tarea de los **docentes**:

- "jugársela" por los niños que están bajo su responsabilidad,
- dar una educación pertinente al alumnado que atienden;
- perder el miedo a innovar en la sala de clase, probar los métodos más efectivos y trabajar en equipo;
- buscar el perfeccionamiento permanente.

Como puede apreciarse, el desafío es realmente grande. La responsabilidad de liderarlo le cabe, en especial, a las autoridades del Ministerio de Educación, quienes deberán llevar a la práctica las contundentes tareas que los expertos han planteado. Para ello deberán pasar por enormes pruebas.

Educación Básica y Media

En la actualidad existen importantes espacios para intervenir y adoptar medidas tendientes a mejorar los indicadores de eficiencia y calidad de la educación. Las siguientes proposiciones significan profundizar o perfeccionar mecanismos que hoy en día ya están operando, como son:

1.- Descentralización educativa: para flexibilizar la administración de los recursos humanos y materiales de cada unidad educativa y así mejorar la calidad de la educación que imparten es necesario dar otro paso en la descentralización: entregar la propiedad y administración de los establecimientos municipales al sector privado. Como tal se entiende a todos los interesados en brindar el servicio: organizaciones privadas, asociaciones de profesores, empresas conjuntas de padres y apoderados o cualquier combinación de las anteriores.

Esta solución incentiva la participación de la comunidad a través de padres y apoderados, transforma a los profesores en empresarios y reafirma el rol subsidiario del Estado en el sector.

2.- Flexibilidad curricular: debe avanzarse aún más, especialmente en el área vocacional, para mejorar las posibilidades de inserción de los egresados en el mundo del trabajo. Para que el producto educacional responda a las necesidades de una sociedad cada vez más diversificada se propone:

- Formar bancos de planes y programas de estudio que estén a disposición de quienes carecen de la capacidad de formular sus propios proyectos (ej: escuelas con menores recursos)
- Establecer "magnet schools" que entreguen sólidos conocimientos específicos en las más diversas especialidades, con amplia flexibilidad y libertad curricular (ej: ciencias, artes, humanidades, etc)
- Dar a la empresa un rol protagónico en el proceso educativo, integrándola con las escuelas, para que los alumnos conozcan el mundo productivo y reciban en ellas parte de su formación, con los consiguientes beneficios mutuos.
- Capacitar a maestros y directores para que asuman la flexibilidad en forma creativa y provechosa. Un punto importante para lograr este objetivo es traspasarles la administración y propiedad de los establecimientos.

3.- La transparencia obliga a difundir ampliamente los resultados de las pruebas de medición de calidad (SIMCE) de modo de mejorar la información de los usuarios. Al respecto se propone establecer un mecanismo que vincule la asignación de recursos con mejoramientos

en los resultados del SIMCE, con el objeto de premiar a los establecimientos que logren elevar sus estándares de calidad.

4.- Copago o financiamiento compartido: la aplicación de este sistema debe generalizarse y ser lo más amplio y flexible que se pueda, de tal modo que los municipios mantengan fondos de becas para los alumnos de escasos recursos o colegios gratuitos para los que efectivamente no puedan pagar. El ahorro de recursos para el Fisco producto de este sistema permitiría, a corto plazo, ir aumentando la subvención fiscal, focalizada ahora hacia los más pobres.

Por otra parte, el mecanismo de financiamiento compartido puede complementarse fácilmente con el de las donaciones empresariales a la educación, con lo cual se elevan las posibilidades de un mejoramiento de la calidad en el corto plazo. En efecto, a partir de la dictación de la ley n° 19.247 se abrió la posibilidad de que la empresa efectúe aportes a determinados proyectos educacionales, ya sea de operación o de infraestructura, y pueda descontar el 50% de esa donación del pago de impuestos en el ejercicio siguiente. Así por ejemplo, si una empresa hace un aporte de 100 para la construcción de una multicancha, en su declaración de impuestos del año siguiente podrá descontar 50 del impuesto a pagar (esto con un límite de 250 U.T.M. y previa certificación del receptor de la donación quien a su vez, deberá contar con la aprobación de la Intendencia para el respectivo proyecto).

Otra forma de aporte empresarial, menos difundido, es aquél mediante el cual la empresa financia becas de estudio para los trabajadores o sus hijos. Dichas becas no constituyen renta para los trabajadores y además pueden ser deducidas de la renta bruta de la empresa como un gasto tributario²

Educación Superior

Para que el proceso de modernización de la educación superior iniciado en la década de los '80 continúe es preciso:

² todo ello sujeto a los requisitos fijados por el Servicio de Impuestos Internos en las circulares n° 4 y 10 de 26 de Enero y 7 de Mayo de 1993, respectivamente.

- Mantener la libertad de entrada y salida del mercado, con exigencias de calidad similares para las instituciones estatales y privadas, y que los usuarios del sistema en definitiva sean los que decidan recibir una formación de determinada calidad de acuerdo a sus expectativas y planes para su futuro profesional.
- Establecer un mecanismo de información y acreditación absolutamente privado, para que no aumente la ingerencia estatal, no se limite la autonomía, no aumente la burocracia ni se politicen las decisiones.
- Eliminar los aportes discrecionales y directos. Los aportes directos distorsionan el mercado porque no requieren mayor eficiencia y calidad académica, docente y de investigación; y los discrecionales dependen de la voluntad de la autoridad y del poder específico de cada institución. Al eliminarlos paulatinamente esos mismos recursos se pueden destinar a promover la calidad y eficiencia.
- Crear aportes concursables, competitivos, abiertos a todas las instituciones, que promuevan la búsqueda de eficiencia y calidad en el quehacer académico.
- Extender el crédito universitario a todos los alumnos que lo necesiten, no sólo a los universitarios. Los alumnos que se matriculan en un Centro de Formación Técnica, sin recursos ni tiempo para estudiar una carrera más larga, no tienen ayuda para financiar su carrera. Conviene estudiar un mecanismo para constituir fondos de crédito en todas las instituciones, utilizando parte de los recursos disponibles después de reducir el aporte directo.

Un factor fundamental para solucionar los problemas enunciados es la participación de los usuarios.

Conclusiones

La educación juega un papel decisivo en el proceso de modernización del Estado. No sólo por ser la base de una sociedad organizada en torno al conocimiento sino, más fundamentalmente, porque junto a la familia

es el principal agente transmisor de los valores y de formación de la personalidad, los dos elementos que otorgan a la persona su centro y le permiten orientarse dentro de un mundo que cambia aceleradamente.

En el plano de los valores es donde se presentan algunos de los mayores desafíos de la educación frente al futuro. Hay que ofrecer no sólo una oportunidad de aprender habilidades y conocimientos necesarios para vivir y progresar en un mundo más tecnificado sino, además, una oportunidad de formarse y de adquirir una comprensión del mundo, una capacidad reflexiva de juicio y una experiencia de la cultura en sus expresiones más auténticas. Formarse es ganar una capacidad de discernimiento espiritual. Ante ese desafío, la modernidad obliga a la educación a llevar al límite sus ideales.

La educación del futuro deberá ser capaz de combinar un máximo de flexibilidad con un fuerte componente de orden e integración; un alto grado de diferenciación de la oferta educacional con un sentido de unidad en los propósitos y una constante elevación de la calidad con un continuo aumento de la equidad.

SALUD

A.- Introducción

Desde los años veinte, con el inicio de la seguridad social, el sistema de salud chileno ha experimentado una progresiva intervención estatal. A comienzos de la década del 50, la provisión y financiamiento de la salud en Chile era casi totalmente tarea del Estado. Este creciente proceso de estatización llega en 1952 a su punto máximo con la creación del Servicio Nacional de Salud (S.N.S.). Priman aquí todos los conceptos de Salud Pública.

Los años 60 marcan la consolidación y madurez de un sistema altamente centralizado donde adquieren gran importancia los Programas Nacionales, cuyo impacto alcanza incluso hasta finales de la década de los 70. La intervención estatal produce una mejora importante en los llamados índices tradicionales de salud, pero genera en su estructura funcional los problemas típicos de las organizaciones centralizadas y burocráticas.

En 1979 se produce el primer gran paso hacia la descentralización. Se crea el Sistema Nacional de Servicios de Salud (S.N.S.S.), que consiste en la creación de 27 servicios de salud regionales dependientes del Ministerio central. Consecuente con la idea de hacer participar más activamente al sector privado, se faculta la creación de las Instituciones de Salud Previsional (Isapre) y se traspasa a los gobiernos locales la responsabilidad de la atención primaria de salud.

Actualmente Chile posee un sistema de salud mixto público-privado. La salud pública enfrenta básicamente tres problemas: ineficiencia en el uso de los recursos, inequidad en el acceso a los servicios y, finalmente, un insatisfacción por parte del usuario.

En este trabajo analizaremos estos tres problemas de la salud pública y plantearemos también las posibles soluciones.

B.- Diagnóstico

I.- Estado de Salud de la Población

La situación de salud de la población se ha visto mejorada desde un punto de vista de los índices tradicionales, lo que ha llevado al país a una situación de privilegio a nivel latinoamericano.

La persistente baja en la mortalidad infantil (cuadro N°1) desde tasas sobre los 100 por cada mil nacidos vivos en la década del 60, a 14 en 1992, es uno de los logros más trascendentes del sistema de salud chileno. La expectativa de vida ha aumentado desde los 58 años en 1960 a 72 años en 1992, dato comparable a la de los países más desarrollados y, desde 1985, las muertes neonatales (cuadro N°1) susceptibles de control a través de inmunizaciones muestran una favorable evolución, alcanzándose tasas de 7,5 por mil nacidos vivos en 1992.

Cuadro N° 1
Tasas de Mortalidad - Chile 1980 - 1992

Años	Infantil (1)	Neonatal (1)	1 a 4 años (2)
1980	31,83	16,35	1,25
1981	27,21	13,29	1,16
1982	23,62	12,30	1,05
1983	21,89	10,74	1,21
1984	19,55	9,24	1,03
1985	19,49	9,86	0,88
1986	19,12	9,73	0,87
1987	18,52	9,62	0,81
1988	18,88	9,49	0,84
1989	17,06	9,11	0,85
1990	15,98	8,48	0,76
1991	14,64	7,88	0,69
1992	14,00	7,55	0,68

(1) Tasas por 1.000 nacidos vivos

(2) Tasas por 1.000 habitantes de 1 a 4 años.

La mortalidad general también ha mostrado una evolución favorable en las últimas tres décadas, pasando de tasas de 15 por 1.000 habitantes a tasas de 6 por 1.000 en 1991. Dentro de este descenso global de la mortalidad, el envejecimiento poblacional, unido a las patologías emergentes donde merecen ser destacadas las enfermedades crónicas, el embarazo de adolescentes, la drogadicción y los accidentes mortales en gente joven, ubican al país en una situación de transición demográfica y epidemiológica. Durante los años noventa han variado en forma importante las causas de muerte (cuadro N°2); las cuatro principales son: enfermedades cardiovasculares, tumores, accidentes y violencias, y enfermedades del aparato respiratorio, explicando el conjunto de ellas más del 70% de las muertes.

Cuadro N° 2
Principales Causas de Muerte en Chile 1991

Grupo de Causas	%	Tasa por 100.000_hab.
Enfermedades Cardiovasculares	28,5	159,7
Tumores	19,5	109,3
Accidentes y Violencias	12,4	69,1
Enfermedades Aparato Respiratorio	10,9	61
Resto de causas	28,7	160,2
Total	100	559,3

Los programas especiales de control de enfermedades infecciosas han logrado que, aunque éstas siguen siendo causa de morbilidad, no constituyan causas importantes de mortalidad (cuadro N°3).

Es así como se logró disminuir la cantidad de casos de cólera de 73 en 1992 a 29 casos en 1993. El impacto positivo más importante es

haber controlado la diseminación de la enfermedad en la Región Metropolitana, que concentraba la mayor parte de los factores de riesgo, llegando a notificarse sólo un caso durante 1993.

Cuadro N°3
Morbilidad por Enfermedades Infecciosas
Tasas por 100.000 habitantes

Años	Tifoidea y Paratífus	Difteria	Tosferina	Sarampión	Meningitis Mening.	Hepatitis
1980	97,6	2,3	25,1	34,5	1,4	38,7
1981	95,2	1,8	18,4	57,6	2,0	85,8
1982	111,1	1,1	3,4	81,9	1,6	70,5
1983	119,8	0,6	1,1	57,6	0,9	90,9
1984	76,6	1,3	16,6	40,1	0,8	107,6
1985	62,4	1,8	5,0	141,1	1,1	104,1
1986	60,6	2,4	0,3	101,9	1,0	83,3
1987	45,1	1,5	0,4	20,9	1,2	91,4
1988	40,6	1,0	1,8	353,6	1,4	99,2
1989	50,7	0,4	1,6	100,4	1,8	80,9
1990	39,3	0,3	0,5	14,9	2,0	86,5
1991	37,2	0,2	0,5	15,7	2,9	66,6
1992	13,9	0,1	1,9	2,9	2,1	38,9
1993	8,8	0,1	3,7	0,0	2,5	29,5

Este cuadro refleja el gran progreso del país en el combate contra las enfermedades infecciosas. Así, por ejemplo, las tasas de tifoidea y hepatitis, que fueron en 1991 de 37,2 y 66,6 por 100.000 habitantes, contrastan positivamente con las tasas de 1993, que disminuyeron a 8,8 para tifoidea y 29,5 para hepatitis (cuadro N°3).

La aparición del SIDA ha venido a complicar el panorama de las enfermedades infecciosas. Si bien el volumen de casos es todavía exiguo, los cambios de hábitos y conductas que su control requiere a nivel individual y colectivo la transforman en una enfermedad atípica. En Chile, el primer caso de SIDA se diagnosticó en 1984. A partir de esa fecha y hasta el 30 de agosto de 1993, se habían notificado 781 enfermos. A la misma fecha se habían notificado 1275 portadores del VIH. La tasa nacional de casos SIDA a diciembre de 1993 era de 5,57 por cada 100.000 habitantes.

II. Atención de Salud en el Sector Público

La producción de prestaciones de salud del sector público se ha mantenido relativamente estable entre 1990 y 1992. El índice de consultas médicas por beneficiario, excluyendo aquellas de urgencia, fue de 1,66 consultas durante 1992 (3,7% superior al de 1991 y 7,1% superior al de 1990). Si al total de las consultas médicas se le agregan las paramédicas (enfermeras, matronas, nutricionistas y auxiliares de enfermería), este indicador para el año 1992 sube a 4 consultas por beneficiario (6,9% superior al año 1990 y 1% superior al año 1991).

En cuanto a la atención de hospitalizados, los índices relevantes se muestran bastante estables en el período 1990-1992, como lo muestra el Cuadro N°4. Tanto los promedios de días estada como los egresos por cama no exhiben mayor variación entre los años mencionados.

Cuadro N° 4
Indicadores de producción S.N.S.S. Chile 1990-1992*

	1990	1991	1992
Beneficiarios	9.729,0	9.525,9	9.180,3
Consultas y Controles por médicos	15.115,4	15.291,7	15.247,4
Consultas Médicas de Urgencia	6.486,6	6.950,3	7.183,5
Consultas y Controles Paramédicos	14.811,1	15.475,3	14.472,5
<u>ATENCION DENTAL</u>			
Obturaciones	1.835,3	1.780,9	1.706,2
Extracciones	1.592,5	1.597,7	1.532,1
<u>EXAMENES</u>			
Imagenología	2.033,2	2.146,7	2.270,7
Anatomía Patológica	610,9	685,7	735,1
Laboratorio Clínico	22.148,0	22.335,6	21.006,9
<u>INTERVENCIONES QUIRURGICAS</u>			
Electivas	243,8	253,1	261,1
Urgencias	87,2	87,2	90,5
<u>EGRESOS HOSPITALARIOS</u>			
Miles de egresos	1.060,4	1.043,7	1.062,1
Promedio días de estada	7,7	7,3	7,4
Egresos por cama	32,26	32,32	33,00

*Cifras en miles a excepción de los índices.

III. Gasto Público en Salud y Estructura de Financiamiento

1.- Gastos

La producción de prestaciones de salud relativamente constante durante el período 90-92 contrasta con el comportamiento del gasto. Efectivamente, el gasto público real en salud aumentó en un 55,3% en el período 1990-1993. El aumento en dicho nivel se aprecia a continuación:

<u>Período</u>	<u>Porcentaje de Crecimiento</u>
1991-1990	13,8%
1992-1991	19,4%
1993-1992	14,2%

Este aumento se explica principalmente por un crecimiento real en el gasto en remuneraciones (69%) e inversiones (494%) en este período.

El crecimiento en el gasto en remuneraciones ha tenido como causas tanto un mejoramiento en los niveles de ingreso del personal como un aumento en la dotación máxima de personal autorizada en el período.

Entre 1990 y 1993 se aumentó la dotación de personal en 5.342 cargos (un 9,2% con respecto a 1990). Con respecto al mejoramiento de las remuneraciones, se estima que éstas aumentaron en un 43% real en el período junio de 1991 a septiembre de 1993. Por su parte, el fuerte incremento registrado en las inversiones se explica por la política de recuperación de la infraestructura hospitalaria y por la adquisición de equipamiento médico para la atención de los beneficiarios del sector salud pública (cuadro N° 5).

Cuadro N° 5
Gasto Público en Salud
Remuneraciones e Inversiones 1990 - 1993

Año	Gasto en Remuneraciones	Gasto en Inversión (1)	Gasto Público en Salud (1)
1990	99.513,9	6.451,6	297.075,3
1991	115.870,5	8.443,1	338.240,7
1992	136.179,2	35.988,4	404.143,2
1993	167.916,2	38.339,7	461.332,5

(1) Mill. \$ de 1993

Es necesario mencionar el 38,9% de crecimiento registrado en el ítem de gasto en bienes y servicios de consumo para el período en análisis, el cual tiene como origen el crecimiento de los rubros de alimentos y bebidas, textiles y vestuarios, compra de servicios, etc.

Finalmente y considerando que los municipios realizan una importante labor en la atención primaria, se han aumentado los recursos destinados a estas reparticiones públicas desde mill \$19.232 en 1990 a mill. \$31.545 en 1993, todo en pesos de 1993, lo cual ha significado un aumento real de 64% para el período 1990-1993 (cuadro N°6).

Cuadro N° 6
Transferencia Atención Primaria
(Mill. \$ de 1993)

Clasificación	1990 \$	1991 \$	1992 variación	1993 \$	1993 variación
Fapem tradicional	17.543,521.879,424,7%	22.936,6	7,4%	4.487	4,8%
Reforzamiento Municipal	1.481,2	2.884,294,7%	4.054,140,6%	4.487	
Reforzamiento Servicios	206,9	947,2	35,8%	1.949,0105,8%	2.432
	24,8%				
Total	19.231,625.710,833,7%	28.939,7		12,6%	
	31.545	9%			

Con respecto al gasto per cápita, es decir, por beneficiario del sector salud pública, se ha visto incrementado año a año en el período 1990-1993. En 1990 se gastó \$30.535 por beneficiario, cifra que ascendió a \$50.252 en el año 1993, lo que representa un aumento real de 64,5% como consecuencia de la importante cantidad de recursos asignados al sector.

Las cifras de producción y gasto del sector salud pública revelan que el sector necesita una reforma de fondo, que incluya más descentralización, más flexibilidad y mayores incentivos contra resultados para los funcionarios de la salud pública. Los recursos financieros se han incrementado en forma muy importante en los

últimos años, sin un aumento equivalente en la cantidad ni en la calidad de los servicios otorgados.

La verdadera reforma al sector de la salud pública está en otorgar los recursos a los beneficiarios para que luego ellos elijan la empresa que les brindará atención. El Estado tiene un rol insustituible en financiar la atención de salud de los más pobres, pero no tiene porqué administrar centros de atención de salud. Separar los roles financiero y operativo del Estado es un paso previo y necesario para la modernización de la salud estatal. Separados los roles, el sector privado debe participar activamente y en competencia en la producción de servicios de salud y el Estado, mantener su rol subsidiario de financiar a aquellos chilenos que requieren apoyo para tener acceso a una salud digna.

2.- Destino del gasto en Atención de Salud

En 1993 el presupuesto destinado a prestaciones de salud propiamente tales alcanzó al 82% del presupuesto total del Sistema Público de Salud. El 18% restante fue a financiar al Fonasa, Subsecretaría, Programa Nacional de Alimentación Complementaria, Central de Abastecimiento e Instituto de Salud Pública.

De este 82% del presupuesto, un 4% financió el pago de los S.I.L. (Subsidios por Incapacidad Laboral) y el 96% restante se destinó a atención de salud.

A su vez, el Sistema de Libre Elección absorbió el 14% de los recursos destinados a prestaciones de salud y el resto financió al Sistema Institucional (68% del presupuesto sectorial).

Finalmente, el 10% de los recursos asignados al Sistema Institucional se traspasan a las municipalidades y el 90% restante, a los Servicios de Salud, los cuales destinaron un 58% a pago de remuneraciones, un 26% a bienes y servicios de consumo, 11% a inversión y el 5% restante al ítem otros.

3.- Financiamiento

3.1 Ingresos

Los ingresos del sector Salud Pública han aumentado al mismo ritmo que los gastos del sector. El aumento real de los ingresos en el período 1990-1993 fue de un 52,8%, tal como se aprecia en la siguiente tabla:

<u>Período</u>	<u>Porcentaje de Crecimiento</u>
1991-1990	10,4%
1992-1991	18,7%
1993-1992	16,6%

Las principales fuentes de financiamiento del sector (81,2%) para 1993 corresponden al aporte fiscal y a las cotizaciones previsionales de salud (cuadro N° 7).

Cuadro N° 7
Composición Ingresos año 1993
Sector Salud Pública

<u>Partida de Ingreso</u>	<u>Aporte Porcentual (%)</u>
Aporte Fiscal	46,3
Cotizaciones	34,9
Venta de Bonos	6,7
Ingresos de Operación	5,8
Endeudamiento	3,2
Otros	3,1

El aporte fiscal y el endeudamiento son fijados por la Ley de Presupuesto. El resto de las partidas depende, por una parte, del nivel

de remuneraciones de los cotizantes que afecta directamente al monto de las cotizaciones y, por otra, de la intensidad de uso que se haga del sistema, lo que afecta el nivel de los ingresos operacionales y la venta de bonos.

En este sentido, es importante destacar el aumento registrado en el aporte fiscal (102%) en el período de análisis, lo que refleja la alta prioridad que las autoridades otorgan al sector.

No se puede dejar de mencionar el aumento del nivel de los ingresos propios generados por las instituciones del sector (45%) en el período 1990-1993. Dicho incremento se ha debido, principalmente, a la mayor capacidad de los Servicios de Salud para generar estos ingresos mediante un aumento en la venta de bienes y servicios a instituciones del extra sistema.

3.2 Gasto o Asignación de Recursos

Del total del presupuesto con que cuenta el sector Salud Pública, un 68% es destinado al sistema institucional, esto es hospitales, consultorios y establecimientos municipales.

Hasta antes de la reforma de 1979, este presupuesto se asignaba en base al gasto histórico, lo que incentivaba a un aumento del gasto sin tomar en cuenta criterios de eficiencia, pues no existía relación alguna entre disponibilidad de recursos y prestaciones realizadas. En la década del 80 se diseñaron nuevas formas de transferencia de recursos y se estableció un sistema de pago según actividades realizadas (FAP y FAPEM). En la actualidad, alrededor del 40% de los recursos destinados a financiar los items de presupuesto municipal, convenios con terceros y bienes y servicios de consumo, se traspasan de acuerdo a estos criterios.

Si bien estos criterios de asignación establecen un nexo entre producción y disponibilidad de recursos, tienen el defecto de privilegiar la cantidad por sobre la calidad de las prestaciones cuando

el costo variable de la acción realizada es menor que el FAP o FAPEM asignado. Por otra parte, si el presupuesto asignado a una prestación es menor que su costo variable, el incentivo opera en el sentido de realizar menos acciones que las necesarias.

El presupuesto destinado al pago de remuneraciones se asigna según plantas de personal de los servicios de salud. Estas plantas se rigen por el Estatuto Administrativo y por la Ley N° 15.076, que dice relación con las remuneraciones de médicos, odontólogos, químicos y bioquímicos. Son generalmente plantas fijas y con cargos inamovibles, lo que dificulta las reducciones de gasto en personal.

Todas las consideraciones anteriores permiten afirmar que aún existen rigideces que impiden al nivel local administrar el presupuesto en forma eficiente. Más aún, no existen incentivos claros para lograr una gestión adecuada, pues la disponibilidad de recursos para un servicio no depende de su desempeño.

En este esquema, el hecho de trabajar más y mejor no recibe el premio correspondiente. Por esto el importante aumento de recursos destinados al sector en los últimos tres años no ha redundado en una mejora en la calidad de la atención ni en un aumento significativo en el número de prestaciones, generando niveles crecientes de insatisfacción por parte de los usuarios del sistema.

El aumento del gasto en el sector y su escasa productividad demuestran que en la salud pública no basta gastar más para obtener mejores resultados. Es necesario efectuar reformas estructurales que incentiven a quienes trabajan en la salud pública para que los aumentos de gasto se reflejen en más y mejores servicios.

C.- Problemas Pendientes

I. Ineficiencias en el Sistema Público de Salud

El sistema de salud chileno presenta ineficiencias tanto a nivel de estructura como a nivel de administración de los recursos. Las primeras se manifiestan principalmente en la forma de distribución del presupuesto del sector: menos del 15% se gasta en los niveles de y terciaria. Es más conveniente reforzar la atención primaria porque mejora el nivel básico de salud de la población, evitando que esa atención primaria y más del 80% se destina a la atención secundaria misma población deba recurrir a los niveles secundario y terciario, más sofisticados y caros.

Por otra parte existe una desproporción en la distribución geográfica de este presupuesto con respecto a la distribución de las necesidades de la población. Gran parte del gasto se concentra en las capitales regionales más importantes en desmedro del resto del país, lo que significa diferencias notables en el acceso de la población a la atención de salud.

Con respecto a las ineficiencias en la administración de los recursos, quedan de manifiesto en la forma de asignar los recursos financieros, pues como se afirmó, el sistema de asignación de recursos perpetúa ineficiencias que atentan contra aumentos de la productividad y de la calidad de los servicios.

Una demostración de lo anterior es que pese al aumento en más de un 50% real del presupuesto del Sector Público de Salud en este período, la producción del sector no se ha visto incrementada sustancialmente, y, más importante aún, los usuarios no han percibido mejoras importantes en la calidad de las prestaciones recibidas.

Por último, el desarrollo del subsistema de salud pública sin una adecuada integración con el desarrollo del subsistema privado, está provocando un mal uso de los recursos en ambos subsistemas a causa

und

de la duplicidad de inversiones y la subutilización de recursos disponibles, con el alto costo que esto le significa al país.

II. Inequidad en el Acceso a la Atención de Salud

Chile posee un modelo de salud de tipo mixto con una alta participación del sector privado. Este último se administra principalmente por relaciones de mercado y dentro de un marco legal o institucional relativamente estable, lo que le ha facilitado crecer y desarrollarse, aunque menos que su potencial debido a un marco regulatorio entrabante.

El desarrollo del subsistema público, que depende básicamente de los aportes fiscales para su financiamiento, ha debido enfrentar presupuestos restrictivos además de inflexibilidades laborales e institucionales que han afectado la eficiencia del sector en la administración de su infraestructura hospitalaria. Si a esto se suma que la población de mayores ingresos continúa traspasándose sistemáticamente al sistema de seguros privados de las ISAPRE, se puede predecir que la brecha entre los dos subsistemas en cuanto al nivel de la atención de salud de la población, se ampliará aún más en el futuro, profundizando las inequidades que actualmente existen.

Al interior del sistema público también existen inequidades de importancia. Por ejemplo, entre aquellos beneficiarios que tienen acceso al sistema de Libre Elección en relación a aquellos que obligatoriamente deben concurrir al sistema institucional y entre quienes viven en las capitales regionales en relación a los que viven en lugares más apartados.

III.- Insatisfacción de los Usuarios

Sin perjuicio de que los indicadores de resultados ubican a nuestro país en un estado de salud comparable al de países desarrollados, es un hecho también que el sistema de salud chileno no satisface las expectativas de la población. Una de las causas es la excesiva rigidez

en la gestión organizacional, que impide la eficiente y oportuna toma de decisiones necesarias para ir adaptando la oferta de servicios a los cambiantes requerimientos de la población.

La inflexibilidad de la gestión pública en salud ha significado una baja capacidad de resolución de los niveles ambulatorios de atención, lo que a su vez ha afectado la cantidad y calidad de las prestaciones de salud, causando insatisfacción a los usuarios.

D.- Objetivos de la Reforma

De acuerdo a lo expuesto, los objetivos básicos de una reforma al sector público de salud son:

1.- Mejorar la Eficiencia del Sistema Público de Salud

El aumento en la eficiencia y, por ende, el mejor uso de los recursos, aumenta el bienestar de los agentes involucrados. Por lo tanto, independiente de la propiedad de una organización (pública o privada), ésta tiene la obligación de ser eficiente en el uso de los recursos.

Es necesario, por tanto, redefinir los mecanismos de asignación de recursos financieros al interior del sistema público de salud, de forma tal que se incentive la eficiencia en la gestión y la calidad de los servicios otorgados a la población.

Debe readecuarse el modelo de atención de salud, tomando en cuenta las nuevas realidades epidemiológicas y demográficas de la población. Es necesario incentivar las prestaciones de menor costo; por ejemplo, centrar el proceso de readecuación del modelo de atención de salud en la atención ambulatoria, que reemplaza, cada vez con más fuerza, a la atención intrahospitalaria.

2.- Mejorar la equidad en el acceso a la Atención de Salud

La prioridad de un Estado subsidiario es garantizar a toda la población el acceso a una atención de salud mínima. Como los más pobres no van a ser capaces de superar ese mínimo, es a ellos a los que el Estado debe ayudar.

Deben generarse entonces los mecanismos adecuados para que los grupos más vulnerables del país solucionen sus problemas de salud y así se atenúen las diferencias producidas por las desigualdades existentes en toda sociedad.

Dichos mecanismos suponen un rol indelegable del Estado en financiar las prestaciones de los más pobres (o un seguro) y un sector privado administrador de la infraestructura de salud del país en intercompetencia.

La dignidad del hombre exige que sean los más pobres los que elijan libremente la empresa que mejor les otorgue los servicios de salud.

3.- Alcanzar niveles mayores de satisfacción por parte del usuario:

La teoría económica supone que las personas actúan buscando maximizar su satisfacción. Para lograr dicho objetivo deben ser soberanas en la toma de decisiones y disponer de la mayor y mejor información posible.

Bajo este concepto, es imprescindible transformar el sistema de salud chileno en un sistema al servicio de la persona. Las decisiones deben ser adoptadas en forma soberana por los agentes involucrados en la transacción, los que deben contar con la información adecuada para tomarlas. Cada persona juega un rol trascendental en la mantención de su situación de salud por lo que debe tener una participación activa en todas las acciones destinadas a obtenerla.

Como todo bien y servicio, la salud proporciona beneficios privados, por tanto el individuo debe contribuir a su financiamiento en función de los beneficios que obtenga y en función de su capacidad económica.

Es esencial, entonces, reconocer y fortalecer el protagonismo individual en la elección de las alternativas de atención de salud.

E.- PROPOSICIONES

1.- Definir acciones de Responsabilidad Estatal

Toda acción privada tiene un beneficio y un costo para quien la toma. Sin embargo, algunas acciones privadas significan además beneficios y costos para terceros, que no son considerados por los agentes participantes: son las acciones sociales. En salud estas acciones sociales, como, por ejemplo los programas de vacunación que no sólo protegen al que recibe la vacuna, sino que afectan positivamente a toda una comunidad, deben ser financiadas por el Estado. No obstante, su ejecución puede ser contratada con organismos privados.

2.- Cambio en el Sistema de Prestación y Servicios Públicos de Salud

A partir de la actual estructura de los Servicios de Salud, se propone transferir la administración de la infraestructura existente (atención primaria y hospitales tipos 3 y 4) a Corporaciones Privadas o Fundaciones, con el propósito de conseguir mayor autonomía en la gestión y eventualmente tender al autofinanciamiento. Estas nuevas estructuras deberán operar bajo las reglas de oferta y demanda y competir entre sí y con el sector privado para captar clientes.

Con el propósito de financiarse adecuadamente, estas Corporaciones podrán establecer convenios con cualquier tipo de persona jurídica para la compra y venta de servicios y cobrar además una cantidad variable de acuerdo con la prestación realizada.

Con el propósito de evitar la creación de poderes monopólicos en la venta de servicios de salud, se propone para los establecimientos de mayor complejidad (hospitales tipo 1 y 2) crear corporaciones autónomas que compitan entre sí y puedan realizar convenios tanto con las entidades de atención primaria pública como con el sector privado.

Por último, es necesario flexibilizar el manejo del recurso humano. El esquema planteado no funcionará si se sigue contratando al personal bajo el Estatuto Administrativo. Habrá que buscar mayor libertad de negociación entre las partes y permitir incentivos monetarios y no monetarios que premien el rendimiento personal.

3.- Cambios en el Financiamiento

Con el propósito de mejorar la eficiencia del sector es necesario separar las funciones de provisión y financiamiento de servicios de salud.

Respecto al financiamiento, esta separación debe eliminar los subsidios a la oferta y plantear un per cápita suficiente para financiar un Plan Básico de salud.

Entre otras ventajas, el Plan Básico incentiva un menor gasto en salud, por cuanto la institución receptora del per cápita tiene incentivos permanentes para que sus beneficiarios usen en forma prudente los servicios de salud, maximizar así no sólo sus beneficios económicos, sino también el buen estado de salud de sus beneficiarios.

El diseño del Plan Básico deberá contemplar las acciones de fomento y protección de la salud adecuadas al nuevo perfil epidemiológico y demográfico de la población. Deberá garantizar, además, un nivel mínimo de prestaciones para todo integrante de la sociedad, independiente de su nivel socioeconómico.

El Plan Básico deberá tener un precio expresado en pesos y no expresarse como un porcentaje del ingreso de los cotizantes. Las más variadas instituciones públicas y privadas competirán por afiliar a todos los chilenos, los que obligatoriamente deberán comprar el Plan Básico en alguna de ellas. El Estado subsidiará en forma directa a aquellos más pobres que no puedan costearlo.

Se propone que el Fonasa se transforme en una organización de Seguro Público con una estructura de organismo autónomo, encargada de financiar el Plan Básico de sus afiliados. El Fonasa financiará el gasto en salud de sus beneficiarios con las cotizaciones previsionales más los aportes fiscales otorgados como un percápita en reemplazo del subsidio a la oferta.

Todo chileno podrá elegir libremente la empresa donde desea comprar su Plan Básico y podrá cambiarse de proveedor con las menores restricciones posibles.

4.- Cambiar el Mecanismo de Asignación de Recursos

El nuevo mecanismo de asignación de recursos en el sector incentivará métodos eficientes en el uso de los recursos y aumentos en la calidad de las prestaciones otorgadas, y contribuirá a la contención de costos.

Para el nivel primario de atención, la asignación de recursos se realizará mediante un percápita suficiente para cubrir el Plan Básico de Salud. Este sistema incentiva una mayor resolutivead en este nivel de atención y evita la sobreproducción de procedimientos con los consiguientes aumentos de calidad de la atención y contención de costos.

Para los niveles de mayor complejidad se deberá tender a una asignación de recursos asociada a los resultados obtenidos por estas instituciones. Las organizaciones de atención primaria o de menor complejidad traspasarán a las corporaciones formadas a partir de los

hospitales tipo 1 y 2, parte del per cápita recibido cuando deriven pacientes cuyas patologías excedan su capacidad resolutive y algún monto variable en relación a patologías resueltas.

JUSTICIA

Es un sector en crisis. Hay consenso en que la justicia es lenta, no responde a los problemas que afectan a las personas, carece de una infraestructura adecuada, las instituciones que deben resolver los litigios tienen recarga de trabajo, los procedimientos son largos, el personal es escaso, ...

Para algunos, el problema puede resolverse destinando mayores recursos a la administración de justicia en Chile. Para otros es necesario abordarlo con propuestas diferentes, porque la crisis de la gestión es tanto o más importante que la falta de recursos y hace necesario estudiar algunas reformas de tipo estructural y funcional que contribuyan a mejorar la eficiencia del sistema en su conjunto.

El presente estudio tiene por objeto analizar el problema, definir las características de una justicia autónoma e independiente, y presentar diversas proposiciones para la modernización del sector de modo que responda a las necesidades de un país en pleno desarrollo.

Descripción del problema

El sistema judicial chileno está compuesto por organismos de administración de justicia propiamente tales (Tribunales ordinarios y especiales, Cortes de Apelaciones y Corte Suprema) y por organismos de apoyo (Gendarmería de Chile, Corporaciones de Asistencia Judicial, Servicio Nacional de Menores, Servicio Médico Legal, Carabineros e Investigaciones).

Anualmente se destinan cerca de 84 mil millones de pesos al sector justicia: \$23 mil millones corresponden al Poder Judicial y cerca de \$60 mil millones, al Ministerio de Justicia. El gasto anual en justicia por habitante pasó de \$2.874 anuales en 1976, a \$6.075 en 1993 y el gasto total es tres veces mayor que en 1976. Pero a pesar de este gran esfuerzo financiero del Estado, se tiene la percepción de que el funcionamiento del sistema ha ido empeorando con el tiempo.

Anualmente ingresan cerca de 241.000 causas civiles y 413.000 causas criminales en todos los juzgados del país y se observa una tendencia al aumento en las causas pendientes de años anteriores. Entre 1980 y 1990, las causas en trámite (ingresadas + pendientes) en materia civil aumentaron en un 40% y en materia criminal, en un 50%. Las causas terminadas cada año representan entre un 30% y 40% en materia civil y un poco más del 70% en materia criminal. Esta gran carga de trabajo impide a los tribunales de justicia resolver oportunamente los conflictos sometidos a su conocimiento y resolución.

El atraso en la tramitación de los procesos demuestra el mal funcionamiento del sistema judicial. Cerca del 60% de la población penal de Santiago se encuentra en calidad de detenida o procesada y la duración promedio de los procesos penales es de 18 meses, aunque una considerable cantidad demora más de tres años. El 54% de los procesos criminales termina por sobreseimiento temporal o definitivo, es decir, no se concluye la investigación, y en un mismo tribunal coexisten delitos importantes junto con otros menores. El 19% de las causas deriva de la "ebriedad" y el 38% corresponde a delitos contra la propiedad.

La duración promedio de un procedimiento civil ordinario es de 1.009 días (dos años y nueve meses); sólo la espera de que el juez dicte resoluciones de fondo es de 700 días. Anualmente a los juzgados civiles ingresan cerca de 75.000 asuntos no contenciosos o voluntarios (rectificación de partidas de nacimiento, posesiones efectivas y otros) y 166.000 asuntos contenciosos, de los cuales el 72% en 1989 correspondió a juicios ejecutivos, notificaciones y protesto de cheques. Esta situación hace que el sistema judicial no provea un mecanismo de cobro que obligue a pagar en un plazo razonable y conduce al no pago de las obligaciones contraídas.

Los propios tribunales de justicia realizan la función administrativa, sin especialización ni métodos de trabajo eficientes, sin delegación de funciones ni políticas de estímulo. Jueces y secretarios del tribunal, que por ley deben ser abogados, tienen que destinar parte de su jornada a tareas administrativas y los subalternos conducen el

proceso. La tarea jurisdiccional del juez sólo se limita al ejercicio de los actos probatorios y a la dictación de los fallos más importantes. El contacto con las partes y el conocimiento detallado de la causa queda en manos de funcionarios sin idoneidad técnica.

En la práctica se da una paradoja: los miembros legos (actuarios y oficiales subalternos) cumplen responsabilidades de tipo jurisdiccional y el secretario o el mismo juez se preocupan de aspectos administrativos (remates, caja, pago de pensiones). Además los secretarios administran sus juzgados sin sistemas uniformes de registros, archivos o estadísticas, lo que impide organizar esas tareas de manera uniforme.

En una alta proporción de las causas civiles ingresadas, el juez cumple una mera función administrativa y en los procesos criminales, la escasa respuesta del sistema a las denuncias ocasiona una alta impunidad de los delitos y una injustificada privación de libertad. Sólo un 33% de las causas terminadas ante un juzgado del crimen lo son por sentencia condenatoria; el resto son sobreseídas, generalmente por falta de antecedentes. En los procesos de robo y hurto, la cifra es mayor: los sobreseimientos fluctúan entre el 70% y el 80%. Producto de la prisión preventiva y de la tardanza de los procesos se originan atochamientos en las cárceles, lo que atenta contra la rehabilitación del individuo. Como consecuencia, la violencia y delincuencia han ido aumentando a través del tiempo y hoy son preocupación central de la población.

¿A qué aspiramos?

Una sociedad libre, donde las decisiones obedecen a la creatividad, espíritu innovador y capacidad de asumir riesgos de la iniciativa privada exige una Justicia que se caracterice por su libre acceso, tecnificada, ágil, eficiente, oportuna e inmersa en las nuevas realidades sociales, a cargo de un Poder Judicial autónomo e independiente. Sólo así es posible que el Poder Judicial se erija en el garante de los derechos de las personas; en el más efectivo resguardo de los límites del Estado frente al ejercicio de las libertades; en freno de la

arbitrariedad y en el principal factor de seguridad jurídica y de seguridad ciudadana, dos conceptos diferentes, que son incentivos y condiciones indispensables para la inversión privada, tanto interna como externa, y el consiguiente desarrollo del país.

Una justicia que admita el libre acceso de todas las personas, sin privilegios ni requerimientos económicos específicos, es exigencia de un moderno Estado de Derecho y de un regimen efectivamente democrático. Pero para ello es preciso tener amplios sistemas de asistencia jurídica gratuita para gente de escasos recursos y eliminar la participación obligada del abogado en gestiones judiciales relacionadas con asuntos de vecindad, familia o laborales, o en asuntos carentes de complejidad o de menor cuantía.

Una justicia tecnificada requiere, en forma simultánea, dos elementos: primero, una preparación especial de los jueces en los temas del desarrollo productivo, de la ciencia, de la tecnología y de los múltiples requerimientos de la modernidad, a través de sistemas de perfeccionamiento permanente o, en subsidio, un acceso fácil y expedito de la magistratura a pericias independientes y objetivas sobre esos mismos temas, a cargo de profesionales idóneos inscritos ante las Cortes de Apelaciones del país, previa calificación de sus títulos y méritos y cuya designación sea ajena a los intereses personales de las partes involucradas. Segundo, una tecnificación integral de todas las instancias de la acción judicial, junto a una adecuada y permanente preparación de personal idóneo para su correcta y eficiente utilización.

La agilidad exige a la Justicia tomar conciencia de la rapidez con que se desenvuelven los acontecimientos en la actualidad, reducir los plazos establecidos por códigos hoy en día superados por la instantaneidad de las comunicaciones, incrementar el número de tribunales para aligerar su carga de trabajo, permitir la efectiva presencia de la magistratura en las actuaciones del proceso y la tecnificación de todas sus etapas. Además requiere que se simplifiquen los procedimientos con incorporación de la oralidad y las instancias de conciliación o avenimiento, que se cree una justicia vecinal o de vecindad encargada

de solucionar en forma expedita controversias locales de menor cuantía, y revisar la eficacia de la justicia de policía local.

Así se posibilita una justicia eficiente, que en sus decisiones "haga justicia" mediante la declaración de los derechos de las partes y el efectivo restablecimiento de los equilibrios quebrantados por el conflicto. Para ello la magistratura debe generar conciencia de que las normas y disposiciones legales sólo son instrumentos destinados a restablecer los equilibrios sociales, laborales, económicos, patrimoniales o familiares quebrantados y no fines en sí mismas, ya que como tales se convierten en trabas insalvables para el desarrollo y el progreso.

La moderna doctrina interpretativa, que rige en países de elevados índices de crecimiento y desarrollo, sostiene que las normas legales y demás disposiciones -reglamentos, contratos y otras- están esencialmente orientadas a alcanzar fines u objetivos posibles, válidos, eficientes y eficaces. Lo contrario significa erigir la norma jurídica en un fin en sí misma, que impide al juez hacer justicia en el caso concreto sometido a su decisión y cierra su percepción a las realidades circundantes. La misión del juez es aplicar el mandato del Código Civil, que obliga al intérprete a estarse a la letra de la ley sólo cuando su sentido es claro.

La justicia es oportuna cuando se imparte dentro de tiempos adecuados, sin dilatar los conflictos. Eso supone magistrados conscientes de que el tiempo cuenta, con conocimientos técnicos modernos o pericias inmediatas, uso de implementos tecnológicos, procedimientos ágiles y expeditos, y un número de tribunales adecuado para la población.

La justicia inmersa en la realidad supone el manejo de la información inmediata, la comprensión de las relaciones globales e internacionalización en las acciones productivas; implica comprensión de los requerimientos sociales y la visión renovada del mundo en que esa justicia debe ser impartida para brindar paz social y ausencia de conflicto. Representa una aspiración social impostergable.

Proposiciones

Frente a la tendencia imperante en el país de resolver los problemas dictando leyes o aumentando los recursos, urge buscar una solución distinta y eficiente para resolver la crisis que afecta al sistema judicial chileno. Ello supone, en primer lugar, identificar, cuantificar y analizar "la demanda de justicia", es decir, las necesidades existentes de acuerdo a distribución geográfica, tipos de litigios y de procedimientos, entre otros y proyectarlas según los requerimientos que se presentarían al tener los ciudadanos libre acceso a un sistema judicial eficiente.

Definidas las necesidades, corresponde establecer "la oferta de justicia", es decir, la disponibilidad de servicios de justicia existentes. Ese diagnóstico permite analizar diversas proposiciones para reducir la presión sobre el sistema judicial, racionalizarlo, perfeccionarlo y valorizar los costos y beneficios para tomar las decisiones políticas destinadas a una efectiva modernización de la justicia en Chile. El objetivo final es incrementar la capacidad del sistema judicial para proporcionar servicios y la productividad agregada de los sectores público y privado en relación a la justicia.

Las diversas proposiciones que se indican a continuación buscan descentralizar las acciones y aumentar la participación de instancias privadas en la solución de los problemas que afectan al sector. Tomar las decisiones políticas conducentes a esos objetivos implica valorizar sus costos y beneficios, teniendo en cuenta que uno de los beneficios más importantes es mejorar la productividad del país.

La optimización del poder judicial debe apuntar no sólo al gasto público, sino también al gasto privado vinculado con la justicia. Las modificaciones legales tendientes a alcanzar esos propósitos incluyen a toda clase de tribunales, tanto en lo que se refiere a los medios materiales con que cuentan como a los procedimientos que llevan a cabo.

Los Medios Materiales

Respecto a los tribunales es preciso aumentar el número en relación con la población que cada uno de ellos debe atender y el promedio de causas que deben resolver, dotándolos, al mismo tiempo, de infraestructura moderna y de la implementación tecnológica mínima indispensable. La jornada de trabajo debe extenderse, eliminándose el feriado judicial colectivo y reemplazándolo por el régimen normal de los empleados públicos.

Para que los jueces puedan concentrarse en su función jurisdiccional se requiere establecer las estructuras administrativas apropiadas. Además se deben modernizar los servicios auxiliares de justicia, ya sean los arancelarios (notarios, conservadores, archiveros, entre otros) o los colaboradores (por ej. Consejo de Defensa del Estado, Gendarmería, Servicio Médico Legal) y mejorar sus mecanismos de comunicación con los jueces de la instancia.

Al respecto no hay que olvidar que existen dos clases de auxiliares de la justicia. Primero, los denominados "arancelarios judiciales", que son funcionarios integrantes del Poder Judicial que se remuneran con aranceles establecidos anualmente por decreto supremo (notarios, conservadores, archiveros, procuradores del número, receptores), cuyo número es preciso incrementar de acuerdo a la demanda. Los procesos de nombramiento en estos cargos auxiliares de la administración de la justicia tienen que ser transparentes y, una vez designados, deben incorporarse a todos los adelantos tecnológicos.

Segundo, los servicios colaboradores de la justicia, que genéricamente pertenecen al Poder Ejecutivo (Consejo de Defensa del Estado, Fiscalía Nacional de Quiebras, Gendarmería, Servicio de Registro Civil e Identificación, Servicio Médico Legal, Servicio Nacional de Menores, Servicios de Asistencia Judicial, Policías de Investigaciones y Carabineros de Chile). Se debe profundizar su modernización, iniciada en la década de los 80; incrementar fórmulas de participación privada en su gestión, cuando sea posible (síndicos privados o atención al menor subvencionada por SENAME, p.ej.). Laboratorios de probado

prestigio podrían ayudar a la función del Servicio Médico Legal, instituciones privadas convenir con Gendarmería de Chile el tratamiento penitenciario u oficinas de abogados de experiencia reconocida atender los intereses del Estado.

Es conveniente crear un cuerpo de peritos o consultores en distintas materias y especialidades, acreditados ante las Cortes de Apelaciones y Corte Suprema, con títulos y experiencia, para asesorar a la judicatura en todos sus niveles, en materias propias del desarrollo, la producción, la ciencia y la tecnología, que orienten su acción consultiva a asesorar e informar objetivamente al juez de la causa, sin asumir los intereses de las partes. La multidisciplinariedad actual no puede estar ausente de la Justicia.

Además hay que crear un sistema de perfeccionamiento permanente para jueces, secretarios de tribunales y personal de secretaría en materias jurídicas y otras. Se pueden establecer programas de estudios de post-grado y de perfeccionamiento para jueces como requisito para su ingreso al Poder Judicial y para sus ascensos, y mecanismos contractuales con universidades para realizar seminarios, cursos, mesas redondas e investigaciones tendientes a hacer más fácil y expedito el acceso de la Justicia al conocimiento renovado de la sociedad moderna. Las remuneraciones de los jueces y personal superior de los tribunales deberían unirse a la cantidad y calidad de los servicios que presten.

Para descongestionar los tribunales se propone crear una instancia de justicia vecinal, que acerque el sistema a las personas y les permita contar con una instancia judicial en el lugar mismo donde se presenta el conflicto, que habitualmente coincide con el lugar de residencia. Un juez vecinal conciliaría y solucionaría los conflictos que afecten a los habitantes de una determinada localidad o municipalidad. Para instalar los juzgados se aprovecharía la infraestructura, organización y recursos destinados a los actuales juzgados de policía local.

Con el propósito de evitar una sobrecarga de estos nuevos tribunales, se propone reestructurar algunas funciones de los juzgados de policía

local, redistribuir su competencia actual y modificar la competencia de los actuales juzgados ordinarios. Subsistirían, así, tres clases de competencia: vecinal, civil y criminal. La vecinal, igual que la civil, se dividiría en contenciosa y voluntaria.

La competencia tanto civil como penal se establecería por exclusión de la vecinal y continuaría siendo conocida por los actuales juzgados ordinarios existentes, salvo las excepciones que se traspasarían a los "árbitros de cobranza" y a la administración pública de las materias correspondientes a los llamados actos no contenciosos.

La mayor cantidad de causas en materias contenciosas ingresadas a los tribunales civiles (cerca del 70%) dice relación con las cobranzas judiciales, que siguen trámites rutinarios. Con el objeto de agilizar y hacer más efectiva esa tramitación se propone reformar el sistema judicial de cobranzas, entregándolo a "árbitros de cobranza", una nueva instancia jurisdiccional, de carácter privado, ante quien se presentaría la demanda. Los jueces sólo se abocarían al conocimiento de materias estrictamente jurídicas, desligándose del trabajo administrativo que implica una cobranza e intervendrían cuando exista un litigio entre dos o más personas o haya interés público envuelto.

Los asuntos no contenciosos tienen, por su parte, una característica común: como no hay un asunto litigioso propiamente tal, el juez se transforma en mero receptor de antecedentes, asumiendo una tarea más administrativa que jurisdiccional. Son los servicios públicos quienes informan si una gestión es o no procedente; por eso se propone traspasar la competencia administrativa que actualmente poseen los tribunales en relación a estas materias, a las instituciones que en definitiva permiten la declaración del derecho que se pretende. Una vez más, el juez intervendría sólo en caso de litigio entre dos o más personas o si hay interés público envuelto.

Procedimientos

Modernizar los procedimientos judiciales es otro imperativo de una justicia ágil, eficiente y oportuna. Al respecto se propone introducir,

paulatina y experimentalmente, los procedimientos orales, dejando constancia escrita a través de medios tecnológicos modernos. El proceso oral es una modificación radical que supone dejar de lado el proceso ritual-administrativo hoy imperante e impedir la delegación de funciones. Da un rol preponderante al juez, que presencia directamente la producción de la prueba testimonial, pericial y otras, así como la acusación del fiscal y los descargos del inculpaado.

El juicio oral es público y contradictorio. La publicidad otorga transparencia al juicio y al sistema en su conjunto, abre paso al control social y tiene un efecto ejemplificador. La contradicción obliga a que las partes estén presentes: el fiscal acusador, el inculpaado y su defensa y, eventualmente, la víctima y/o su abogado, quienes deben ser oídos por el juez, pueden controvertir las pruebas y aportar sus propios medios de acreditar los hechos discutidos.

Sólo un porcentaje relativamente bajo de casos penales llegaría a la instancia oral. La gran cantidad de denuncias se resolvería a través de instituciones procesales alternativas, como los procedimientos abreviados (cuando el inculpaado está confeso y hay pruebas irrefutables de su responsabilidad), la suspensión condicional del procedimiento (cuando el inculpaado es primerizo y la pena conduce a una condena de reclusión nocturna o libertad vigilada) o los acuerdos compensatorios con la víctima, que ayudan a descongestionar el sistema judicial sin vulnerar sus objetivos.

Como medios de prueba -en otra sustancial modificación y ampliación- se admitirían aquéllos aportados por los avances de la tecnología (fotocopias, faxes, películas, grabaciones y similares) que a lo menos sirvan de base a presunciones judiciales aunque no sean suficientes como prueba plena.

En materia de justicia civil se propone establecer instancias de avenimiento o conciliación obligatorias ante el secretario del tribunal o el funcionario que la ley designe para que la resolución judicial final sólo tenga un carácter subsidiario.

Reforzar, perfeccionar y extender la justicia arbitral es otra idea. El arbitraje obligatorio se puede ampliar respecto de causas que superen una determinada cuantía, con facultad para que las partes, de común acuerdo, pueden darle el carácter de arbitraje de derecho, mixto o simplemente arbitrador, o convenir en llevar el asunto a la justicia ordinaria.

El Ministerio Público

Los problemas por los que atraviesa la administración de la justicia en materia civil son similares a los de la justicia criminal (especialmente congestión y lentitud) y el Gobierno en estos momentos estudia reformas que tienden a solucionarlos. Al respecto conviene destacar las que transforman el sistema procesal dividiendo el juicio en fases a cargo de jueces distintos. La primera, destinada a garantizar los derechos de las personas, está a cargo de jueces de garantía que controlan la fase previa de investigación y resuelven todas aquellas diligencias relacionadas con garantías individuales (prisión preventiva, reclusión domiciliar u otras medidas coercitivas, allanamiento, embargo, por ej.) y las instituciones procesales alternativas al juicio oral mencionado. La segunda determina la procedencia del proceso y la tercera consiste en el enjuiciamiento propiamente tal, a cargo un juez de proceso que lleva adelante el juicio y dicta sentencia. En estas fases tiene una participación activa el Ministerio Público, institución hoy inexistente.

El Ministerio Público se propone como un organismo autónomo tanto del Poder Ejecutivo como del Judicial, técnico y especializado. Debe presidirlo un Fiscal general de designación mixta -Presidente de la República y Senado-, sujeto a responsabilidad política, y estar compuesto por un cuerpo de fiscales agrupados por especialidad y sujetos al control jurisdiccional del juez de garantía. Como funciones le corresponde, primero, definir una política general en materia criminal, que oriente la investigación de las denuncias de acuerdo a criterios de racionalidad y focalización de los recursos humanos y económicos disponibles; segundo, conducir la investigación criminal, estableciendo una relación directa y funcional al éxito de la investigación con el

organismo policial que se designe para auxiliarlo; y tercero, ejercer la acción penal y constituirse en parte contradictoria en el juicio.

La creación de un Ministerio Público que asume la instrucción criminal y el establecimiento de juicios contradictorios exige fortalecer la defensa jurídica gratuita. Esta deberá velar por el resguardo de las garantías individuales del procesado, solicitar todas las diligencias y producir la prueba necesaria para determinar su inocencia o la existencia de causales atenuantes o eximentes, asumir la defensa en el juicio y participar en todos los trámites judiciales que sea necesario para equilibrar el poder.

En consecuencia, durante la investigación y el juicio las víctimas podrán recibir información sobre la marcha del proceso y los derechos que pueden ejercer, solicitar diligencias probatorias al Ministerio Público, ejercer la acción penal como coadyuvantes del acusador y recibir una pronta reparación civil (económica), protección física, pecuniaria y a su honra.

La red de asistencia legal a los más pobres opera a través de instituciones no dependientes directamente del Estado, que se han organizado bajo un sistema de administración privado, con aportes de las municipalidades. La gran cobertura de atención de las Corporaciones de Asistencia Judicial demuestra su capacidad de respuesta a las necesidades, pero es necesario fortalecer su labor para enfrentar la gran demanda de atención que enfrentan hoy día e incentivar la participación de otras instituciones privadas sin fines de lucro que tengan como finalidad la asesoría jurídica gratuita a personas de escasos recursos.

Sin embargo, no basta con reformar procedimientos y funciones sin llevar a cabo una reestructuración del sistema carcelario, donde los centros penitenciarios no sólo sean para recluir. Esto supone agilizar el egreso de detenidos y procesados, aumentar las posibilidades de trabajo para los reclusos y establecer sistemas efectivos de rehabilitación y reinserción social de los condenados, permitiendo que instituciones privadas se hagan cargo de la rehabilitación. Además se

propone despenalizar cierto tipo de conductas que, en la práctica, no significan una lesión concreta a los valores de la convivencia social: ebriedad, vagancia, mendicidad, p.ej.

Respecto de la justicia de menores es preciso, en primer lugar, ampliarla a los asuntos de familia de modo que los actuales "jueces de menores" conozcan todos los aspectos que dicen relación con ella, pasando a denominarse "jueces de familia". En su competencia quedarían comprendidas las materias relacionadas con la disolución del vínculo matrimonial, partición de bienes, custodia de los hijos, reconocimiento judicial de hijos nacidos fuera del matrimonio, alimentos, visitas, autorización para contraer matrimonio, entre otras cuestiones relevantes. La magistratura de familia debería tener una especial formación jurídica, sociológica y altamente valórica, en cursos obligatorios de preparación para el ingreso a ella.

En lo que se refiere a los menores en situación irregular, se propone mejorar los programas actuales y el sistema de atención existente, administrado por instituciones colaboradoras subvencionadas. Para ello hay que definir bien las características del sujeto de atención de los diferentes programas de SENAME, controlar la permanencia innecesaria de menores en la red asistencial y otorgar incentivos para mejorar la calidad de atención. La legislación de menores debe modificarse y considerar las características de los menores, si requieren prevención, protección o rehabilitación; fomentar la responsabilidad de los padres sobre los hijos y establecer la responsabilidad penal a partir de una edad determinada

Delincuencia y Seguridad: Una Preocupación Mayoritaria

La delincuencia y seguridad ciudadana constituyen hoy una preocupación central de la población. Para aliviarla hay que fomentar la autoprotección de las personas, generar incentivos que dificulten la acción delictual y lograr un sistema judicial penal que sean más efectivo en términos de sancionar a quienes han cometido un delito, evitando que los delincuentes salgan de la cárcel con facilidad. Un primer paso es aplicar medidas diferenciadas según las características

que presente la delincuencia, dando énfasis a la acción de los gobiernos locales en aquellos sectores de menores recursos, al establecimiento de servicios privados de vigilancia en los sectores más acomodados y también a la reasignación de algunas funciones de Carabineros.

La legislación referente a los servicios de vigilancia privada en las empresas, en especial en las estratégicas y los bancos, debe discutirse a fondo. El personal a cargo de la seguridad no debe estar incorporado a las plantas porque eso puede ocasionar problemas, tales como la creación de sindicatos con una capacidad de negociación desproporcionada. La subcontratación de esos servicios suele resultar más barata y de mejor calidad si existe competencia por ofrecerlos.

La comunidad tiene que participar en el combate contra la delincuencia a través de mecanismos como la recompensa a cambio de información relevante acerca de determinados delitos o, también, mejorando sus relaciones con la policía gracias a un contacto permanente en juntas de vecinos, cabildos abiertos o consejos municipales, para adaptar la labor policial a sus demandas.

En síntesis, el combate contra la delincuencia requiere mayor organización y control; requiere organizar a la ciudadanía para enfrentar el problema y conquistar con su esfuerzo la seguridad que tanto anhela.

EL SISTEMA TRIBUTARIO

1) **Discusión sobre los objetivos del sistema tributario**

Una mirada estratégica al sistema tributario debe comenzar por definir sus objetivos, tarea que por cierto corresponde a la política económica. Un análisis de las diferentes razones que suelen mencionarse para recaudar impuestos, teniendo presente que se refieren al sistema tributario como un todo, debiera conducir a una definición clara de objetivos y su jerarquización, plasmada en un sólido documento de política tributaria.

Las razones más mencionadas para recaudar impuestos son:

a.- Financiamiento del sector público: obviamente es el primer objetivo, pero aún así no es suficiente definirlo de manera tan global, ya que el Estado está al servicio de la sociedad y no vice-versa.

Lo anterior obliga a definir:

* El tamaño ideal del sector público, que estará en función de

* las tareas que la sociedad le encomienda al Estado, las que a su vez serán determinadas por

* el principio de subsidiariedad, que es el que garantiza en último término la libertad para emprender del individuo y su rol de preeminencia por sobre el poder del Estado.

* La creciente globalización de los mercados obliga, a su vez, en un mundo cada vez más integrado e intercomunicado, a tomar en consideración la carga tributaria que rige en otras economías del mundo, especialmente en aquellas con las cuales la chilena está o pudiera estar relacionada vía comercio o intercambio de factores de producción (inversiones, etc.). Los estados soberanos tienen cada vez menos autonomía para fijar su propio marco tributario no sólo dentro

de los grandes bloques comerciales (ej.: todos los países miembros de la Unión Europea han adoptado el IVA, cuyas tasas se han comprometido a mantener dentro de un rango común). Cualquier país que aplique cargas tributarias desproporcionadas en comparación con lo que hacen sus socios comerciales está afectando la competitividad de su economía.

En resumen, el objetivo aparentemente tan obvio de financiar el presupuesto fiscal requiere imperiosamente de las definiciones políticas señaladas, que no están suficientemente explícitas, y del necesario reconocimiento del marco internacional con el que el país se relaciona.

b.- Erradicación de la Pobreza: este argumento se basa en un objetivo compartido por todos los sectores de la sociedad. Sin embargo, no hay acuerdo sobre el grado de correlación entre mayores impuestos y el cumplimiento de ese objetivo.

No hay duda que se requiere de impuestos para financiar los programas sociales del Estado, pero ya nadie cuestiona que la herramienta más eficaz para combatir la pobreza es el crecimiento económico con el consiguiente desarrollo del empleo y de las remuneraciones.

Por lo tanto, si se reconoce al sector privado el rol de principal motor del crecimiento, es obvio que debe haber un nivel de tributación de "equilibrio" donde el objetivo de erradicación de la pobreza se optimiza, ya que por encima de él el freno al crecimiento económico más que compensa el efecto del mayor gasto social marginal, por focalizado y eficiente sea.

c.- Redistribución del Ingreso: puede entenderse como un intento más directo de erradicar la pobreza, sin necesidad de pasar por el crecimiento económico. No hay duda que a la conciencia del hombre moderno le incomoda la existencia de grandes desigualdades de ingreso entre las personas de una misma sociedad. Sin embargo, quienes pretenden motejar la opción del crecimiento de "política del chorreo", no reparan en los siguientes hechos:

* la mera redistribución del "exceso" de ingresos de los pocos verdaderamente ricos no alcanzaría a elevar significativamente el de los muchos pobres. Un ejemplo es la recaudación del impuesto global complementario, que no sólo afecta a los verdaderamente ricos, pero que es un impuesto progresivo y, por lo tanto, típicamente redistributivo. En 1993 rindió del orden de 250 millones de dólares, que no alcanza a ser un 3% de los ingresos tributarios totales, incluso con tasas que se han debido disminuir por ser demasiado elevadas. Es fácil comprender que un impuesto de tan exiguo rendimiento no puede ser la base de una política redistributiva, si se piensa que el subsidio a los establecimientos educacionales, solo, significó un monto de gasto tres veces mayor en 1993. Si se toma a la totalidad de los 5.300.000 contribuyentes del impuesto progresivo a la renta, que incluye el impuesto global complementario y el impuesto único de segunda categoría, se observa que el 89% de ellos cae en la categoría exenta, por corresponder a renta inferiores a 10 UTM, y sólo un 0,6% corresponde a los dos tramos más altos de ingreso.

* Además, lo que verdaderamente interesa es que haya menos pobres, no menos ricos.

* Por último, el sistema tributario como herramienta de redistribución del ingreso no es tan eficiente como un programa de subsidio directo, ya que la tributación aplicada con ese objetivo suele generar distorsiones a la eficiente asignación de recursos y no lograr una eficaz focalización en los más necesitados.

d.- Herramienta de asignación de recursos: la política tributaria puede ponerse al servicio de un interés de la autoridad para dirigir recursos de los agentes económicos a ciertas actividades o zonas geográficas, o para desalentar ciertas actividades que se estimen perjudiciales para la sociedad. Caen bajo esta categoría políticas como:

* franquicias sectoriales para fomentar determinadas actividades económicas, como fue la legislación automotriz, industria a la que se asignaba un rol con efecto multiplicador en el desarrollo económico.

* franquicias para zonas extremas, tales como zonas francas, excenciones de ciertos impuestos en ciertas áreas geográficas, etc. Generalmente con la intención de generar actividad y poblar zonas aisladas o limítrofes.

* impuestos especiales al consumo de bienes suntuarios, con la intención de inhibir tales consumos, interfiriendo en la libertad de elegir de los ciudadanos

* derechos de aduana: cuando son entendidos como protección a la industria local influyen en la asignación de recursos productivos, disminuyendo las ventajas del comercio internacional. Mucho mayor es la distorsión en la eficiente asignación cuando se tienen aranceles diferenciados, que otorgan protecciones efectivas absolutamente desproporcionadas a las diferentes actividades que concurren a la producción de un determinado bien. Afortunadamente ese debate se encuentra superado en Chile.

e.- Herramienta de política macroeconómica. Este objetivo abarca diferentes aspectos que pueden ser de interés para la actividad económica, tales como:

* fomentar el ahorro y la inversión. La inversión determina la capacidad de crecimiento futuro de la economía, por lo que constituye la base de toda economía en expansión. Para mantener un adecuado equilibrio en las cuentas externas es necesario que una parte significativa de esa inversión sea financiada con ahorro interno, que es por definición la parte del ingreso que no se destina a consumo inmediato. La política tributaria puede incentivar el ahorro en desmedro del consumo.

* regular el gasto agregado total de la economía. En épocas en que el gasto crece más rápido o más lento que el PGB se produce un déficit o un superávit de la Cuenta Corriente, que puede no ser sostenible en el tiempo sin desajustar otras variables claves (IPC, tipo de cambio, etc.). La política tributaria puede contribuir a regular el gasto total, para ajustarlo a la tasa de crecimiento del PGB de largo plazo. Es deseable que no sea el Banco Central, a través de su política

monetaria, el único responsable de preservar esos equilibrios, ya que su principal herramienta es la tasa de interés, la que frena más la componente inversión del gasto agregado que el consumo. Así, junto con ajustarse la economía, perjudica su crecimiento futuro más de lo necesario. Además la tasa de interés frena a la inversión privada más que a la inversión pública, por cuanto ésta última está determinada vía Presupuesto de la Nación y, por lo tanto, es bastante insensible a la tasa de interés.

* traspasar las llamadas "externalidades" a los agentes económicos, vale decir, hacer pagar vía impuestos a quienes causen costos de diversa naturaleza a la sociedad, lo que el mercado no les está cobrando. En este sentido el sistema tributario puede perfeccionar al mercado en aquellas áreas donde éste no funciona adecuadamente. Como ejemplos clásicos de externalidades negativas se mencionan la contaminación y la congestión en las grandes ciudades. Por otra parte, la forestación con bosque nativo es un ejemplo de externalidad positiva: su beneficio para la sociedad no puede ser capturado enteramente por quién hace la plantación. El sistema tributario entendido en su forma más amplia puede "internalizar" o hacer reconocer a los agentes económicos esas externalidades mediante la impuestos en el caso que sean negativas o el otorgamiento de subsidios en los casos de externalidades positivas.

2) **Proposiciones**

a) El objetivo principal de la recaudación tributaria es el financiamiento del presupuesto del sector público, sujeto a las restricciones señaladas, es decir, previa definición del tamaño del Estado, basado en el principio de subsidiariedad y teniendo en cuenta la comparación internacional.

A través de los programas de asistencia social contenidos en el presupuesto público, éste objetivo incluye también la erradicación de la pobreza, que se logra más eficazmente con subsidios directos a la demanda que con tributos de corte redistributivos.

La comparación internacional de carga tributaria no está exenta de riesgos, ya que a menudo es difícil establecer con precisión la cobertura; y no siempre está claro si se incluye sólo al gobierno central o también al ámbito federal o municipal. Por otra parte, las estadísticas tributarias a veces incluyen las contribuciones de los trabajadores a la seguridad social. También es conveniente aislar la recaudación destinada al servicio de la deuda pública, la que es más bien una consecuencia de decisiones del pasado, que pueden no haber sido coincidentes con el tamaño del Estado que se pretende financiar en el presente. Por último, en el caso chileno, se ha producido una revisión de las Cuentas Nacionales que dió como resultado un aumento de las cifras del PIB, originándose en consecuencia una disminución de la carga tributaria medida como porcentaje del PIB.

Con todo, una comparación regional realizada por CEPAL para los años 1987 al 1992, concluye que Chile tiene una carga tributaria superior a países como Argentina, Bolivia, Colombia, El Salvador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, siendo superado solamente por Brasil (Cuadro #1). Similar conclusión publica el Servicio de Impuestos Internos en su Memoria. Esta comparación internacional permite sugerir como meta para Chile un nivel de recaudación, sin contar aportes de CODELCO, no superior al 15% del PIB, lo que lo sitúa en un nivel comparable a economías como la de Corea del Sur. Cabe hacer notar que la tasa se encuentra actualmente sobre el 17% y un estudio del Instituto Libertad y Desarrollo prevee que sólo el crecimiento de la economía llevará la recaudación a más del 18% del PIB hacia el año 2000, con las tasas de impuestos contempladas en las leyes vigentes.

¿Porqué quisiéramos compararnos con Corea? Hace tan solo treinta años, Corea exportaba la séptima parte del valor que en esa época exportaba Chile. Actualmente, Corea exporta siete veces más que Chile y su tasa de ahorro interno de los últimos veinte años es diez puntos porcentuales del PIB más elevada. Sin que esto sea exclusivamente consecuencia de una moderada carga tributaria, sin duda que ayuda. Comparativamente, los países de la Europa industrializada, en su mayoría con cargas tributarias más elevadas que las chilenas,

muestran tasas de crecimiento económico muy modestas como promedio de las últimas décadas.

CUADRO # 1

CARGA TRIBUTARIA COMO % DEL PIB EN DIFERENTES PAISES

<u>Países</u>	<u>1987</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>
Argentina	12.4	12.9	12.4	14.2	16.6
Bolivia	5.4	6.8	7.3	7.4	10.1
Brasil	23.4	21.9	27.4	n.d.	n.d.
Chile (sin cobre)	18.0	14.8	14.6	16.9	17.5
Chile (s.público)	21.0	19.3	17.8	19.3	20.0
Colombia	14.4	14.2	14.2	15.5	15.6
El Salvador	n.d.	7.6	8.1	8.5	8.7
México	10.8	12.1	11.5	12.2	12.2
Paraguay	7.0	8.8	10.2	9.5	9.3
Perú	8.4	6.2	7.5	7.8	9.3
Uruguay	15.0	14.3	16.1	16.4	17.2
Venezuela	8.6	4.8	4.1	4.7	5.9

Fuente: CEPAL

b.- Como objetivo secundario del sistema tributario se debe priorizar su función como una herramienta de política macroeconómica.

La disposición actualmente vigente, que faculta al Presidente de la República para aumentar o disminuir en un punto la tasa base del IVA de un 17% para los años 1996 y 1997, es una gran oportunidad para estrenar este objetivo de la política tributaria, siempre que se haga uso de esa facultad en el sentido expresado de regulación del gasto agregado. Si, por el contrario, se llegara a aumentar la tasa del IVA para financiar una sobrejecución presupuestaria o para permitir una expansión del presupuesto del sector público más allá de su tamaño ideal, se estaría perdiendo la oportunidad de incorporar esta

herramienta tributaria de regulación del gasto en forma permanente a la política macroeconómica.

Como se vió, este capítulo agrupa dos funciones de los impuestos: fomento del ahorro y también la simulación o complementación del mercado cuando éste no logra por sí solo cumplir eficazmente su rol de asignador de recursos, como ocurre en presencia de externalidades positivas o negativas. En éste sentido, el ahorro interno bruto, como principal financiamiento de la inversión, genera beneficios al país que el sistema tributario debe premiar. Hay que recordar que la tasa de ahorro interno bruto en 1989 fue un 30% del PIB, habiendo bajado desde entonces hasta alcanzar solamente el 24% en el año 1993. La mitad de esta caída se explica por el menor precio del cobre.

3) Cómo recaudar versus cuánto recaudar

Una vez resueltos los objetivos del sistema tributario y, por lo tanto, el tamaño del presupuesto a financiar, es necesario concentrar la atención en cómo hacerlo en la forma más eficiente:

a.- Eficacia versus eficiencia: las leyes tributarias, los métodos de recaudación y procedimientos de fiscalización no sólo han de ser eficaces, sino también eficientes. No sólo deben prevenir y detectar la evasión, sino también deben producir la recaudación deseada al mínimo costo posible. En este sentido, obviamente no sólo interesa el costo asumido por el fisco, sino también el costo directo e indirecto en que deben incurrir los contribuyentes para cumplir cabalmente con todas las disposiciones legales y circulares pertinentes.

b.- Neutralidad y equidad: parte del costo indirecto del sistema tributario es también la distorsión que puede provocar en la eficiente asignación de recursos. A este respecto, los impuestos indirectos suelen ser más neutros que los directos, los que tienden frecuentemente a desincentivar las actividades que gravan. Por otra parte, el sistema debe ser equitativo: no dar un tratamiento diferente al mismo hecho gravado, según la naturaleza jurídica del contribuyente.

c.- Certidumbre jurídica: hay certidumbre respecto de las normas tributarias aplicables a un determinado hecho, cuando frente al mismo hecho se da la misma respuesta en el tiempo y por parte de diferentes autoridades del Servicio de Impuestos Internos y de los Tribunales de Justicia. Cuando existe esa certidumbre se restringe fuertemente la necesidad de interpretaciones legales por parte del Servicio, injustamente criticada. Conviene que la tributación atienda más a la naturaleza de los hechos que a su forma.

d.- Simplificación versus Complejidad. Hay dos grandes tendencias en pugna en el mundo en cuanto al ordenamiento tributario: una, la simplificación y la otra, la complicación del sistema. Ambas esgrimen argumentos en su favor. Por un lado, es claro que todo esfuerzo que logre simplificar el sistema tributario producirá economías de costo tanto a nivel de fiscalización como por parte de los contribuyentes. La función de interpretación de las leyes tributarias que le corresponde al S.I.I. sería menos controvertida y menos necesaria si las leyes fueran suficientemente simples e inteligibles para todos. Por otro lado, el interés de la autoridad por restringir las posibilidades de "evasión legal" ha conducido cada vez a una mayor complejidad del sistema, motivado en el afán de ponerse en todos los casos y cerrar opciones de planificación tributaria que pretenden disminuir el impacto de la tributación en la actividad económica.

También la complejidad se ampara en el objetivo de la máxima equidad. El argumento de que una norma simple -la aplicación de una renta presunta, por ejemplo- favorece inequidades en comparación con un sistema elaborado que atiende a la renta efectiva comprobada de cada contribuyente es atractivo. Sin embargo, cabe preguntarse si acaso un ambiente de complejidad extrema como el que rige hoy la ley de la renta, no hace sino reproducir inequidades a otro nivel más sofisticado. En efecto, la complejidad atenta contra la certidumbre jurídica, tan necesaria para el eficiente funcionamiento del sistema, y a pesar de todo, siempre permitirá, y muchas veces incluso promoverá, la búsqueda de opciones menos onerosas tributariamente, por parte de quienes pueden disponer de la asesoría especializada correspondiente.

Recientemente "El Mercurio" publicó las conclusiones de un estudio comparativo del número de abogados por cada 1000 empleados de oficina en diversos países. El autor Stephen Magee llega a la controvertida conclusión de que a partir de un cierto número cada abogado adicional resulta en una disminución de la tasa de crecimiento del PIB. En dotación de abogados, Chile está a la cabeza de la lista, con 17 abogados por cada 1000 empleados, seguido por Estado Unidos con 14,5. Países como Australia, Países Bajos, Suiza, Francia, Alemania, Italia, Gran Bretaña, Hong Kong, Singapur y Japón se sitúan entre los 2 y los 5,5 abogados por cada 1000 empleados, o sea, disponen de entre la octava y la tercera parte de los abogados que Chile.

Pero la lógica elemental obliga a preguntar: ¿acaso esas cifras prueban que un exceso de abogados causa un menor crecimiento económico? ¿No podría haber una causa común detrás de ambos fenómenos? Sería muy interesante investigar si acaso la complejidad excesiva de las leyes y regulaciones cause tanto del bajo crecimiento económico como del alto número de abogados.

e.- Incentivo al ahorro. En materia de ahorro parece obvio que existe una gran "externalidad positiva": sus beneficios para el crecimiento futuro de la economía exceden largamente las ventajas que produce al propio ahorrante. Así se justifica plenamente que el sistema tributario no sea neutro frente a la opción de gravar el ahorro o el consumo.

Si el sistema tributario desea gravar el consumo antes que el ahorro, a nivel de las empresas, la base del impuesto a la renta debieran ser las utilidades distribuídas y no las devengadas, ya que la parte de los excedentes de las empresas que es retenida equivale al ahorro de las empresas, en tanto que de la parte que se distribuye, los destinatarios generalmente gastarán solo parte del consumo. Además, un impuesto a los retiros o distribuciones es más fácil de administrar y de controlar que uno basado en las rentas devengadas.

A nivel de las personas, privilegiar el ahorro conduce al concepto del impuesto al consumo en lugar del impuesto a la renta. Para

llevarlo a la práctica en su forma pura se requiere, sin embargo, de una declaración anual de patrimonio personal para determinar la base imponible, vale decir, el consumo del año, como resultado de sumar el ingreso del año al patrimonio inicial y luego restar el patrimonio final. Comprensiblemente, la idea de una declaración anual de patrimonio evoca sentimientos encontrados, además de que el concepto contable de patrimonio no recoge inversiones en educación y otros intangibles que bien puede valer la pena excluir del concepto de consumo imponible. Debido a estas restricciones, generalmente se prefiere aproximarse al fomento del ahorro gravando la renta previa deducción de ciertos conceptos de ahorro o bien otorgando un crédito contra el impuesto determinado por los mismos conceptos.

f.- Impuestos indirectos versus directos. La tendencia reciente es hacia el incremento de la incidencia de los impuestos indirectos en la recaudación total, posiblemente por su más fácil administración y recaudación (el IVA se sirve de todos los vendedores de bienes y servicios como recaudadores fiscales). Pero también Los impuestos indirectos ~~también~~ suelen causar menos distorsión en la asignación de recursos, pero tienen una imagen de "regresivos", crítica basada en que las personas de menores ingresos suelen destinar una mayor proporción de su ingreso al consumo. Aparte de que esa crítica también sería válida para todo el concepto de impuesto al consumo y otras formas tributarias de fomento al ahorro, se olvida ~~de~~ que el ahorro, visto desde la perspectiva del ahorrante, no es más que una postergación del consumo. Luego, en algún momento futuro, el ahorrante de hoy (o sus herederos, previa concurrencia al impuesto de herencia) se convertirá también en consumidor.

Por otra parte, ya se ha mencionado que los impuestos directos progresivos son menos eficientes como redistribuidores de ingreso que un buen sistema de impuestos indirectos complementado con programas de subsidios directos focalizados en los sectores más necesitados, cada vez que ello sea posible.

4) Hacia una estructura tributaria más eficiente.

a.- Diagnóstico de la realidad actual: toda visión realista hacia una mayor eficiencia del sistema debe necesariamente partir de la realidad actual, por lo que se reproduce en el cuadro N° 2 la estructura de la recaudación de los últimos años:

CUADRO N° 2: LOS PRINCIPALES IMPUESTOS COMO % DEL PIB

<u>Tipo de impuesto</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>
<u>Impuesto a la renta</u>	5.0	5.3
Primera Categoría	2.2	2.3
Segunda Categoría	0.9	1.1
Global Complementario	0.6	0.6
Adicional	0.5	1.2
40% empresas públicas	0.8	0.2
<u>I.V.A.</u>	8.6	9.2
Tasa general	3.6	4.0
Tasas especiales	0.5	0.5
Tasa gral. importaciones	4.6	4.7
<u>Productos específicos</u>	1.9	2.0
Tabacos	0.6	0.7
Combustibles	1.3	1.3
<u>Actos Jurídicos</u>	0.5	0.6
<u>Derechos de aduana</u>	2.4	2.5
<u>Imptos. varios y otros ing. trib.</u>	0.4	0.4

El sistema se caracteriza por:

- baja incidencia de un buen número de impuestos misceláneos;
- gran complejidad en la administración y mantención del impuesto a la renta, lo que se traduce en

- falta de certidumbre jurídica
- en general, falta de debida consideración al costo que el cumplimiento con el sistema impone al contribuyente, con la consecuente incidencia en la
- evasión representada por la economía informal.

b.- Necesidad de drástica simplificación. En el debate entre simplificación y complicación la balanza se inclina por la simplificación, aún cuando ello a primera vista pudiera atentar contra un cierto grado de equidad. Por ejemplo, a nivel del impuesto a la renta se podría reducir fuertemente el número de declaraciones objetadas por el SII si los impuestos llamados únicos fueran realmente únicos, vale decir, sin requerir reliquidación de las rentas respectivas en la declaración anual de global complementario y si las rentas exentas fueran simplemente exentas, o sea, no computables. Habría que revisar las razones que hubo para dar tratamiento diferente a los distintos créditos contra el impuesto, a fin de uniformarlos con otros sin devolución en caso de remanente. La lista de tareas es larga si se opta por el camino de la simplificación, por ejemplo, el tratamiento de los gastos rechazados como base imponible, la necesidad de declarar impuesto de primera categoría por parte de personas naturales, que dan de abono inmediatamente el impuesto determinado a su global complementario, y tantos otros casos.

c.- Progresiva eliminación de impuestos misceláneos. En el contexto de una economía en constante desarrollo y ante la evidencia de que la recaudación tributaria crece más que el PIB, debiera legislarse sobre la eliminación paulatina de todos aquellos impuestos misceláneos que no guarden relación con externalidades negativas, en un período de varios años, comenzando por los que tengan menor incidencia en la recaudación, mayor costo fiscal y privado de operación, y mayor efecto distorsionador en la asignación de recursos. A modo de ejemplo, el llamado impuesto de timbres y estampillas produjo en 1988 una recaudación equivalente al 1,3% del PIB, bajando su incidencia en 1993 al 0,6%, pero genera aún un sinnúmero de controles y costos de operación, que por si solos ya justificarían su eliminación total.

d.- Rebaja de derechos de aduana: en una economía abierta, que reconoce a las exportaciones como principal motor del desarrollo, ya no puede ser considerada baja la tasa del 11% en el contexto internacional. Los derechos de aduana producen como resultado un tipo de cambio de equilibrio más bajo, lo que resulta en un verdadero impuesto a las exportaciones. Si bien los tratados bilaterales amortiguan este efecto, lo hacen al costo de desviar corrientes de comercio en forma artificial, afectando el beneficio que el comercio internacional representa para la población. Debe reconocerse que el costo del flete de y hacia Chile, alejado de los grandes mercados mundiales, ya constituye para muchos productos una gravamen importante, que no debiera incrementarse con aranceles elevados.

e) Empresas: impuesto sobre retiros. Dado el fomento al ahorro empresarial que implica, deberá irse progresivamente a un impuesto sobre los retiros de utilidades. Para no producir un vacío de recaudación en el primer año podría idearse un sistema de transición, como, por ejemplo, una presunción de retiro de un 30% de las utilidades para fines de aplicar el 15% de impuesto de primera categoría durante los primeros dos o tres años del nuevo régimen, o algo similar.

En el mediano plazo, la tributación sobre retiros a nivel de las empresas permitiría dar el gran paso de simplificación que significaría la unificación del balance tributario con el balance financiero. Ese balance único reflejaría la única verdad del resultado de la empresa, que sería aceptada tanto por la Superintendencia de Valores como por el Servicio de Impuestos Internos, ambos organismos dependientes del mismo Ministerio de Hacienda. La piedra de tope de los gastos no aceptados como necesarios para producir la renta se desactivaría con mecanismos de control como los que ya contiene la ley de la renta, de presunción de retiro, o de agregados a las rentas personales.

f.- Personas: impuesto al consumo. La idea de un verdadero impuesto al consumo, aplicable optativamente en sustitución del actual impuesto a la renta, resulta atractiva desde un punto de vista teórico, pero requiere de una declaración de patrimonio inicial y final de cada

año, para que, conociendo el ingreso, se pueda determinar por diferencia el consumo o base imponible. Sin embargo, el sistema en sí contiene un incentivo a la subdeclaración del patrimonio inicial, puesto que al hacerlo se podría disminuir el consumo aparente y, por tanto, la base imponible del impuesto.

Además, lamentablemente, debe reconocerse que los impuestos de tipo patrimonial no han sido erradicados aún de nuestro sistema tributario, por lo tanto es comprensible una fuerte resistencia a las declaraciones patrimoniales. Impuestos basados en el patrimonio son, por ejemplo, la contribución o patente municipal, cuyo tope incluso está siendo elevado de 1000 a 4000 UTM, y el impuesto de herencias y donaciones, que en el año 1993 produjo una recaudación equivalente a sólo 6 millones de dólares y debería eliminarse totalmente.

Por lo tanto, queda sólo la opción de ampliar y simplificar drásticamente la vía indirecta de fomento al ahorro contenida en la actual ley de la renta, permitiendo rebajas a la renta imponible o créditos al impuesto determinado, por concepto de ahorros e inversiones debidamente tipificados.

g.- Ganancias de Capital: es urgente buscar la manera de poder eliminar este impuesto que desfavorece al país en una comparación internacional y terminará por afectar el dinamismo de sus Bolsas de Valores, no sólo al desincentivar el ingreso de capitales externos, sino también, en forma creciente, al alentar la fuga de capitales chilenos a otros mercados emergentes y hacia la adquisición de los ADR. El traspaso que se produciría desde renta afecta hacia ganancia de capital exenta, en caso de eliminar el impuesto, quedaría automáticamente regulado en el caso de un impuesto integral al consumo, como el planteado en el punto anterior.

h.- Descentralización territorial. Parece razonable que las empresas y familias contribuyan al financiamiento de los gastos de las municipalidades, en proporción a las prestaciones que reciban de ellas. Hoy existe una confusión de conceptos sorprendente en materia de

tributos regionales o municipales, que parecen obedecer solamente a un objetivo de recaudación y que es necesario clarificar.

Es conveniente que los Municipios cuenten con los recursos adecuados para la cabal realización de sus funciones y tareas, incluidas las provenientes de la descentralización de la educación, conservación de infraestructura y otras. Desde un punto de vista de política fiscal y de carga tributaria del sector privado, es indiferente si dichos recursos los recauda el Fisco central para luego transferirlos a las comunas, o si éstas los recaudan directamente del sector privado, con imputación a los impuestos que recauda el Fisco central. La política tributaria no puede perder de vista que lo que importa es la carga total, no cuántos organismos la recaudan.

Así, parte de las Contribuciones de Bienes Raíces ingresan a los Municipios, pudiendo el contribuyente imputar su costo al impuesto de primera categoría, si corresponde. Igual tratamiento debiera darse a la llamada patente municipal, en la medida que se siga determinando sobre el capital propio, para atenuar su efecto indeseado de impuesto patrimonial. Una contribución municipal podrá justificarse sin imputación al impuesto a la renta cuando se determine en relación a los servicios que el Municipio le preste al contribuyente (p. ej., permisos de circulación o mejor tarificación vial, extracción de basura), y en el caso de empresas radicadas en la comuna, una contribución en relación al número de trabajadores o a la superficie ocupada por sus oficinas sería más adecuada que una basada en el capital propio. Además, deberá tenerse la precaución de no gravar actividades que no lo están cuando son ejercidas por personas naturales, como es el caso de sociedades de renta.

i.- Democratización. Por último, el uso de los fondos correspondientes a impuestos será siempre más eficiente si el Estado ofrece una gama de proyectos de alto interés social para ser ejecutados directamente por empresas o agrupaciones empresariales, con imputación a los impuestos adeudados. Estos proyectos pueden variar en el tiempo y según las comunas de que se trate, y tendrán la ventaja de lograr un grado mayor de compromiso de los contribuyentes con el

resultado de la aplicación de sus impuestos, descargando de paso al Estado de un aporte de la ejecución directa del gasto social presupuestado. Caen en esta categoría las donaciones a la educación gratuita, norma incorporada recientemente a la ley de la renta, y que puede ser extendida a otros ámbitos, cuidando de no sobrerreglamentarla al extremo de hacerla inoperante.

El análisis anterior no pretende dar una solución para todos los problemas ni es la receta mágica para aumentar la eficiencia del sistema tributario chileno. El debate al respecto debería iniciarse ahora, en un período de relativa calma, sin reforma tributaria ad portas.

EMPRESAS PUBLICAS

Este documento se divide en dos partes. En la primera la pregunta es: **¿Por qué privatizar?** y la respuesta parece más bien simple considerando los resultados de las privatizaciones ya realizadas en el país.

En la segunda parte la pregunta es otra: **¿Qué privatizar?**, y a continuación se presenta una lista con las empresas estatales que parece conveniente transferir al sector privado y algunas consideraciones respecto a la necesidad de profundizar el proceso de privatizaciones.

La pregunta **¿Cómo privatizar?** quedó deliberadamente fuera de este trabajo porque los instrumentos usados en Chile son suficientemente conocidos. Los empresarios conocen bien el "capitalismo popular", el "capitalismo laboral", la participación de los Fondos de Pensiones y otros. El uso de uno u otro instrumento de privatización dependerá de muchos factores que la autoridad encargada del proceso deberá evaluar en su momento. En todo caso, cualquiera sean los mecanismos elegidos, privatizar hoy en Chile parece menos complejo que hacerlo hace 10 o 20 años atrás. La estabilidad macroeconómica, el prestigio del país en los círculos políticos y económicos internacionales, así como la profundidad del mercado de capitales chileno, auguran un proceso privatizador con menos riesgos que en el pasado.

¿PORQUE PRIVATIZAR?

Chile tiene una experiencia relativamente larga (en el tiempo) y abundante (en empresas) en privatizaciones. Comenzó antes que los países latinoamericanos y aún antes que Inglaterra, quizá la experiencia de privatización más conocida y estudiada; tuvo éxitos y también fracasos, lo que es importante si se decidiera volver a privatizar, porque de los fracasos también se aprende.

Hay razones para pensar que hoy sería más fácil privatizar. El mercado de capitales es importante en relación al PGB y bastante sofisticado, al menos en términos latinoamericanos, lo que simplificaría un nuevo proceso privatizador. Por otra parte, las acciones están a "buen precio" en Chile, si se las compara con las acciones de otros países y se usa como indicador las relaciones precio-utilidad. Es decir, existen numerosos antecedentes e indicadores que sugieren que sería conveniente privatizar en la actualidad.

En Chile ~~país~~ se privatizaron empresas estatales de los más distintos sectores de la producción. Se privatizaron incluso empresas de utilidad pública (monopolios naturales) que muchos hace sólo algunos años habrían dicho que era indeseable (¿imposible?) transferir al sector privado. Algunos años más tarde, el país es considerado líder indiscutido en latinoamérica en gestión en empresas de utilidad pública, especialmente en los sectores eléctrico y de telecomunicaciones. Sus empresas eléctricas, tanto generadoras como distribuidoras, participan activamente en los mercados de Argentina y Perú y, en telecomunicaciones, tiene una de las redes más digitalizadas del mundo.

Todo lo anterior, entre muchos otros factores, debería provocar un entusiasmo relativamente generalizado por privatizar. Pero, curiosamente, hay todavía algunos que descalifican a quienes creen conveniente privatizar, argumentado que lo hacen por razones "ideológicas". Esto es realmente un misterio. Si no existieran elementos de prueba objetivos como para argumentar que las privatizaciones han sido, en general, exitosas, podría argumentarse que lo ideológico es un elemento para justificar una preferencia. Pero no parece para nada el caso. Las privatizaciones en Chile se defienden solas, sin necesidad de ideologías que salgan en su auxilio.

~~Justifiquemos~~ Lo anterior se justifica analizando en mayor profundidad el impacto que han tenido los procesos privatizadores en el país.

Primero hay que recordar que en Chile hubo dos rondas de privatizaciones. La primera ocurre entre 1974 y 1978, es decir, a poco de asumir el Gobierno Militar en 1973. En ella se privatizaron alrededor de 600 empresas y se puede afirmar, sin temor a exagerar, que esta primera ronda fracasó. Entre otras razones, el fracaso se debió a que esas empresas fueron adquiridas por grupos de empresarios locales descapitalizados producto de la crítica situación económica vivida por el país entre 1970 y 1973. Debido a esta descapitalización, en esta primera ronda las empresas se privatizaron a crédito, por lo general con un pequeño pago al contado y el saldo hasta en doce cuotas anuales. En muchos casos esos créditos fueron garantizados únicamente por las mismas acciones. Todo lo anterior significó empresarios con un alto nivel de deuda. Si a esto se suma que Chile vivió ese fue un período de altísimas tasas de interés y que los empresarios que adquirieron las empresas optaron por crecer fuertemente en base a deuda, es fácil comprender que ellos enfrentaron la crisis de la deuda externa latinoamericana entre 1981 y 1983 en circunstancias muy difíciles. La mayoría de los grupos económicos que adquirieron empresas privatizadas en esta primera ronda fracasaron y las empresas volvieron a poder del Estado.

La segunda ronda de privatizaciones se inició mientras el país sufría los impactos devastadores de la crisis de la deuda externa. Con el propósito de evitar los problemas de la primera ronda, en ésta el gobierno no vendió acciones a crédito, salvo montos pequeños a particulares. Se optó por atomizar la propiedad entre fondos de pensiones, trabajadores, contribuyentes y grupos empresariales nacionales o extranjeros controladores. Atomizar, en general, significa disminuir riesgos. Esta segunda ronda privatizadora se inicia en 1985 y termina junto con el Gobierno Militar, en 1989.

En 1985 el tamaño del Estado empresario era muy importante, sólo comparable al existente durante el gobierno socialista de Salvador Allende. La crisis de la deuda externa y el fracaso de la primera ronda de privatizaciones fueron los principales responsables. Ese año se estima que el 17% del PGB era generado por empresas

estatales que no podían invertir y crecer todo lo que eran potencialmente capaces debido a las restricciones del presupuesto público producto de la crisis. Otro 9% del PGB era generado por lo que acertadamente se llamó el "área rara" de la economía: empresas privadas administradas por el sistema financiero, es decir, sin sus derechos de propiedad claramente definidos. Cuando los derechos de propiedad no están definidos, las empresas invierten y crecen menos que su potencial.

Si el país deseaba superar la crisis, invertir, generar empleos y crecer, se estimó necesario privatizar empresas estatales y clarificar los derechos de propiedad de las empresas del "área rara".

Más adelante se analizarán los mecanismos que se usaron en la privatización, es decir, cómo se hizo. Por ahora interesa destacar que en 1989 se completa esta segunda ronda de privatizaciones y que, a su término, se había traspasado al sector privado un 14% del PGB, cifra muy alta cualquiera sea la comparación que se haga.

¿Cuáles fueron los efectos de esta segunda ronda de privatizaciones sobre la economía chilena? Esta es, sin duda, una inquietud muy relevante, especialmente si se desea analizar el tema sin la carga ideológica que muchas veces lo rodea.

En el plano económico, parece prudente afirmar que las privatizaciones promovieron la eficiencia de las empresas y de la economía, de muchas maneras distintas. También se puede argumentar que las privatizaciones promovieron el crecimiento económico, porque:

- 1.- En primer lugar, las privatizaciones clarificaron los derechos de propiedad de las empresas que pertenecieron al "área rara". Sin derechos de propiedad claramente definidos se invierte menos porque el inversionista no está seguro de poder apropiarse de los beneficios de la inversión. La privatización del "área rara" significó

importantes inversiones, especialmente en empresas ligadas a la exportación.

2.- Por otra parte, las privatizaciones clarificaron los múltiples objetivos de las empresas estatales: económicos, sociales, de carácter regional, etc. Estos objetivos no sólo son muchos, sino que también cambiantes en el tiempo y, lo que es peor, a veces contradictorios entre sí. La privatización clarifica objetivos; los empresarios privados minimizan costos, lo que promueve la eficiencia de las empresas y del país.

3.- La privatización impidió que los funcionarios públicos buscaran sus propios beneficios a través de la administración de empresas estatales: lograr empresas de gran tamaño, alto nivel de inversión y empleo, todo lo cual significa mayor poder político. Lo que es favorable a los intereses de los funcionarios públicos que administran las empresas estatales no siempre es favorable a los intereses del país.

4.- Muchas veces la existencia de empresas estatales en ciertos sectores de la producción inhibe la permanencia y creación de empresas privadas. Esta inhibición tiene al menos dos orígenes:

a.- legal, es decir la empresa estatal logra hacer aprobar leyes o regulaciones que limitan la competencia de empresas privadas, como, por ejemplo, franquicias arancelarias y tributarias, créditos subsidiados, etc. y

b.- de hecho, las empresas estatales raramente quiebran, lo que constituye una inmensa barrera "no escrita" a la permanencia y entrada de nuevos competidores privados. En la actualidad, probablemente el caso de las empresas privadas competidoras de ENACAR es un ejemplo claro al respecto. Muchas de ellas han dejado de operar ante la imposibilidad de competir con una empresa que recibe anualmente importantes transferencias del Estado, que le permiten a ENACAR participar en licitaciones de carbón a precios claramente inferiores a los de mercado.

La privatización termina con estas discriminaciones, legales o de hecho, porque es difícil imaginar a cualquier gobierno favoreciendo a una empresa privada en relación a otras.

5.- La privatización de empresas estatales significó un aumento de su rentabilidad, como lo demuestra una publicación del economista Cristián Larroulet. El Cuadro #1 muestra que todas las empresas aumentan su rentabilidad una vez que son operadas por empresarios privados. Esto se debe no sólo a la mayor eficiencia de las empresas "con dueño conocido" en relación a las empresas de "todos los chilenos", sino que también a la mayor inversión que pudieron financiar las empresas una vez privatizadas. No hay que olvidar que a las empresas estatales les resulta tremendamente difícil competir con éxito por recursos del presupuesto fiscal, considerando que compiten contra sectores sociales, políticamente muy sensibles, y que no tienen acceso a otras fuentes de financiamiento a través del mercado de capitales.

La mayor eficiencia de las empresas privadas también se puede medir con indicadores menos técnicos, pero mucho más impactantes. Por ejemplo, conseguir un teléfono era tarea de titanes cuando la compañía era estatal; las listas de espera eran larguísimas y la espera podía demorar años. Para asignar mejor los pocos teléfonos existentes, a principios de los 70 se permitió que operara un mercado secundario; un teléfono comercial llegó a transarse en varios miles de dólares. En el sector eléctrico, cuando las empresas eran estatales, los chilenos varias veces a la semana sufrían cortes de energía en las horas de punta. Se decía que no había recursos de capital para aumentar la potencia instalada en aquellas horas de alto consumo. Hoy, que las empresas son privadas, no sólo hay recursos para no tener que sufrir los apagones, sino que también los hay para comprar e invertir en empresas eléctricas en Buenos Aires y Lima.

I. Privatizaciones y Finanzas Públicas:

Algunos detractores de las privatizaciones afirman que vender empresas estatales significa afectar negativamente los ingresos públicos, es decir, que se dificultaría la lucha del Estado contra la pobreza por no contar con empresas públicas que le dieran excedentes. Este parece ser el argumento de los actuales directivos máximos de CODELCO para evitar la privatización de la empresa y puede rebatirse tanto en el plano de los principios como en el de las realidades. A nivel de los principios, si se acepta el argumento que el Estado requiere excedentes de empresas para invertirlos en la lucha contra la pobreza, entonces puede también justificarse una masiva expropiación de las actuales empresas privadas que tienen utilidades, con el objeto de orientar dichas utilidades al combate contra la pobreza a través del Estado. Es evidente que esto significaría el fin del Estado Subsidiario y el fin de una sociedad integralmente libre.

En el plano de las realidades, surgen dos comentarios: en primer lugar, la historia de las empresas estatales en Chile es una historia plagada de pérdidas, razón por la cual nada garantiza que empresas que hoy tienen utilidades, vayan a continuar teniéndolas en el futuro bajo administración estatal. Por otra parte, Lüders y Hachette en su libro "La Privatización en Chile" cuantifican el impacto que sobre las finanzas públicas tuvo la segunda ronda de privatizaciones en Chile. Como impacto positivo suman los ingresos que el Estado recibe por la venta de la empresa más los impuestos que la empresa pagará como empresa privada. A este total de ingresos, ellos le restan los impuestos y dividendos que deja de percibir el Estado al vender la empresa.

Suponiendo que el traspaso de propiedad del sector público al privado no cambia la rentabilidad de las empresas, de acuerdo a Lüders y Hachette el Estado pierde ~~sólo~~ un 18% de los ingresos por venta de las empresas. Sin embargo, si se supone que la privatización origina aumentos en la eficiencia (como de hecho ocurrieron de acuerdo al Cuadro # 1), el impacto sobre las finanzas

públicas se revierte y es positivo. De acuerdo a Lüders y Hachette, sólo pequeños aumentos en la eficiencia de las empresas privatizadas son necesarios para eliminar el impacto negativo sobre las finanzas públicas. Considerando que en el caso de Chile las empresas privatizadas han tenido incrementos importantes en su rentabilidad, su impacto sobre las finanzas públicas ha sido probablemente positivo.

Una parte de la discusión pública sobre si las empresas estatales se han vendido caras o baratas ha caído en el error de confundir valor libro con valor económico de una empresa. Erróneamente muchos piensan que el valor de venta de una empresa debe ser su valor libro, el que se obtiene a partir de los valores históricos a los cuales fueron adquiridos los activos y pasivos, actualizados por algún indicador de inflación. Como el valor libro es el que aparece en la contabilidad de una empresa, cierta prensa muchas veces denuncia como un verdadero escándalo que una empresa se venda a valores inferiores a los que aparecen en la contabilidad. Pero el que compra una empresa lo hace por las expectativas futuras de hacer utilidades y no por su pasado. Por ejemplo, el valor libro (o contable) de ENACAR debe ser hoy mucho más alto que su valor económico. Este último está relacionado con las posibilidades que ENACAR pueda tener utilidades a futuro, un escenario poco probable. Por ello, lo que corresponde es comparar el precio de venta de una empresa con su valor económico, es decir, con sus flujos futuros de utilidades descontadas a una tasa de interés relevante.

II. Privatizaciones y empleo:

Algunos detractores de las privatizaciones se oponen a ellas argumentando que provocan desempleo. En el caso de Chile, este punto fue siempre especialmente delicado por cuanto las privatizaciones tuvieron lugar en períodos de alto desempleo. Nuevamente las cifras de Lüders y Hachette los desmienten: indican que las privatizaciones significaron aumentos en el empleo si se comparan las cifras promedio de empleo de las empresas privatizadas de los dos años posteriores a la privatización con los dos años

anteriores. Esta información se puede ver en el Cuadro # 2. Este aumento del empleo tiene su origen en la mayor inversión que se realiza en las empresas privatizadas.

III. Privatización e inversión.

El impacto de la privatización sobre la inversión fue claramente positivo en el caso chileno. El Cuadro #3 lo muestra claramente. Tanto la inversión nacional como extranjera crecieron a tasas mucho más altas una vez que se hubieron implementado los procesos de privatización.

Entre otras razones esto se debe a que las empresas estatales deben competir con otras inversiones estatales, entre ellas, la inversión social (vivienda social, educación pública y salud pública, entre otras). En esta competencia por los recursos del Presupuesto Nacional es comprensible que las empresas estatales muchas veces no logren obtener todos los recursos que requieren para financiar sus proyectos rentables. Por otra parte, su acceso al endeudamiento está también condicionado al endeudamiento total del sector público. Por ello, una vez privatizadas, muchas empresas no sólo invierten más en su propio giro, sino que es frecuente observar que inician planes de diversificación, invirtiendo en giros distintos con el propósito de disminuir los riesgos globales de su operación.

Respecto al origen de la inversión, las privatizaciones fueron un buen instrumento para atraer inversión extranjera. Para la segunda ronda de privatizaciones, Chile ya tenía en vigencia una legislación que trataba a la inversión extranjera y nacional en forma no discriminatoria (DL 600). Los mecanismos de conversión de deuda externa facilitaron también la inversión extranjera en Chile.

En suma, y tal como se afirma al principio de este trabajo, los estudios realizados sobre las privatizaciones hechas en Chile demuestran que ellas han sido muy beneficiosas para el país. Han significado un aumento en la inversión y el empleo y, asumiendo que las empresas aumentan su rentabilidad cuando son traspasadas al sector privado, tampoco se han visto menoscabadas las finanzas del

Estado. Por lo tanto, al defender las privatizaciones, no se está en una trinchera ideológica, sino que se está luchando con argumentos y cifras producto de serios estudios académicos.

¿QUE PRIVATIZAR?

A continuación se presenta una lista de empresas públicas que deberían privatizarse. Junto con la empresa, se da un valor económico aproximado de ésta. Estos valores son referenciales y pueden sufrir cambios importantes con el transcurso del tiempo.

VALOR ECONOMICO EMPRESAS PUBLICAS (cifras en millones de US\$)

CODELCO	8.500
ENAMI	500
ENAP	500
EMOS	370
OTRAS SANITARIAS	500
ESVAL	90
BANCO DEL ESTADO	430
T.V.N.	70
CASA DE MONEDA	10
POLLA	25
CORREOS DE CHILE	30
SACOR	13
ZOFRI	40
METRO	250
TRANSMARCHILAY	10
EMPREMAR	20
FERRONOR (CARGO)	600
EDELAYSSEN	40
COLBUN	400
<u>EDELNOR</u>	<u>113</u>
 TOTAL	 12.511

Nota: No están incluidas las empresas del sector defensa por no existir información sobre ellas.

Esta cifra es riqueza de todos los chilenos, riqueza que hoy está en forma de empresas públicas. ¿Desean los chilenos que mantenga la forma que hoy tiene o quieren transformarla, por ejemplo, en mayor capital humano de los chilenos más pobres? ¿Cuál es la forma más eficaz de tener esta riqueza, si se desea que Chile supere la pobreza extrema? Estas son, sin duda, preguntas de la mayor importancia para ir moldeando el país que tendremos en el futuro.

En otro orden de ideas, la privatización no debe terminar con la venta de activos o empresas estatales, sino que debe continuar con la privatización de la educación pública y de la salud pública.

Dicho lo anterior, muchos estimarán esta propuesta muy osada. Y posiblemente lo es. Sin embargo, junto con ser audaz, es perfectamente realizable.

Con la misma fuerza con que se estima un deber irrenunciable del Estado ir en ayuda de los más pobres a través de programas sociales financiados con impuestos, se estima también que el Estado sólo debe proveer el financiamiento para dichos programas, pero jamás operarlos a través de empresas o servicios estatales. Privatizar programas sociales es esto: diferenciar entre el rol financiero y el rol empresarial de dichos programas y, decididamente, privatizar el segundo de ellos.

A veces se olvida la experiencia al respecto. Antiguamente el Estado financiaba y construía viviendas para los sectores más pobres a través de empresas estatales. Muchas de esas viviendas aún subsisten, son muy feas y algunas cifras parecen indicar que también terminaron siendo muy caras. La asignación de esas casas se hizo muchas veces con criterios políticos y no de verdadera necesidad

social. El sistema estaba organizado alrededor de un monstruo burocrático: el Ministerio de la Vivienda y sus servicios anexos.

A mediados de la década del 70 este sistema se reformó de raíz. Se separó la función financiera de la función empresarial de construcción de viviendas y se decidió que el Estado cumpliría sólo la primera, es decir, otorgar los recursos financieros para la vivienda popular. El Estado no construyó más en forma directa. En lo financiero se decidió licitar subsidios para comprar vivienda social bajo cierto valor entre las familias que postularan a esos subsidios. Diversos factores otorgan puntaje a cada familia postulante. Por otra parte, las empresas constructoras privadas conocen con anticipación el número de subsidios que se va a licitar y las características de las casas en las cuales se puede ocupar el subsidio, y construyen para satisfacer esa demanda. Las familias que ganan el subsidio pueden elegir entre una amplia gama de casas y departamentos. Las empresas constructoras privadas compiten en precio y calidad para ganarse el subsidio, no del funcionario; sino del beneficiario, que es soberano para elegir, dentro de ciertas restricciones. El Ministerio de la Vivienda ha reducido su tamaño y su poder discrecional producto de la reforma estructural descrita. La autoridad política ha perdido, para bien, el poder de otorgar casas con criterios políticos.

Esto es lo que muchos denominan "subsidio a la demanda" y que quisieran aplicar a otros programas sociales, como educación y salud pública. Entre otras, sus principales características son:

1.- El Estado continúa presente en la solución de los problemas sociales otorgando los recursos financieros para ello.

2.- Las empresas privadas compiten por proveer los bienes y servicios que el Estado define que desea financiar, lo que significa poner la creatividad y eficiencia empresarial al servicio de la solución de los problemas sociales. La competencia entre las numerosas empresas privadas que participan en estos programas les garantiza utilidades razonables.

Cuadro Nº 1

Rentabilidad de empresas privatizadas						
(%)						
Empresa	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Chilgener	3,5%	3,2%	7,1%	3,1%*	7,6%	8,0%
Chilmetro	4,7%	10,3%	11,4%*	10,0%	14,7%	21,7%
Chilquinta	5,1%	5,1%	8,5%*	8,7%	12,2%	8,4%
Endesa	2,4%	-19,0%	-19,0%	9,2%	12,9%*	7,3%
C.T.C.	9,2%	15,5%	15,0%	12,1%	19,0%*	17,2%
C.A.P.	0,8%	1,5%	2,1%*	4,5%	8,3%	12,0%
IANSA	-4,2%	-9,0%	5,8%	7,3%	42,6%*	57,2%
SOQUIMICH	10,8%	28,2%	29,5%*	34,9%	43,4%	21,1%
ENTEL	16,8%	21,3%	42,4%	42,9%	49,5%*	40,0%

Nota: Los valores con (*), son los años en que la propiedad privada superó el 51%

Cuadro Nº 2

Ocupación en Empresas Privatizadas (1) (número de personas)

	Propiedad Estatal	Propiedad Privada	Variación Porcentual
Chilgener	799	861	7,8%
Chilquinta	958	970	1,3%
Chilmetro	2.352	2.689	14,3%
Endesa	2.917	2.953	1,2%
C.T.C.	7.280	7.442	2,2%
C.A.P.	5.359	6.845	27,7%
IANSA	2.066	2.083	0,8%
Soquimich	4.412	4.864	10,2%
Entel	1.394	1.458	4,6%
Lab. Chile	589	650	10,4%
TOTAL	28.126	30.815	9,6%

(1) Se comparó el empleo promedio anual de los últimos dos años previos a las privatizaciones, con aquel generado en igual número de años una vez que el capital privado de la empresa alcanzó el 51%

Cuadro Nº 3

Inversión Geográfica Bruta (% P.G.B.)			Inversión Extranjera (miles de US\$)		
	Sector Público	Sector Privado		D.L. 600	Capítulo XIX
1983	4,9%	4,9%			
1984	6,4%	7,2%	1985	137.473	32.300
1985	6,9%	6,8%	1986	184.096	213.500
1986	7,6%	7,0%	1987	497.024	707.300
1987	6,7%	10,2%	1988	787.284	885.900
1988	6,6%	10,4%	1989	897.915	1.321.400
1989	5,2%	15,1%			

Fuente: Banco Central, Cuentas Nacionales.

3.-Se dignifica al más necesitado, por cuanto en el "subsidio a la demanda" es él quien elige qué bien o servicio adquirir con los recursos fiscales. En el "subsidio a la oferta", que existe hoy en Chile para los servicios de salud y educación pública, el pobre es prisionero de las burocracias estatales, lo que hiere su dignidad de hombre libre; está obligado a obtener el servicio gratuitamente de las instituciones públicas subsidiadas por el Estado.

Si el término "privatización" se utiliza incluyendo a los servicios sociales que aún opera el Estado, entonces es muchísimo lo que queda por hacer en el país. Avanzar por el camino del "subsidio a la demanda" y privatizar la operación de programas hoy reservados al Estado es posible y deseable. Los más beneficiados serán los beneficiarios de esos programas, los pobres de Chile, que serán atendidos dignamente por empresas privadas en competencia.

INFRAESTRUCTURA

Motor o freno del desarrollo socio-económico, la infraestructura es la base de la vida social y productiva del país. Provee las condiciones que permiten la gestación, crecimiento y consolidación de las actividades económicas y de servicios que requiere la comunidad. Por sus características y emplazamiento físico, determina la configuración del territorio nacional y regional.

No hay empresa que pueda desarrollar actividades ni producir sin infraestructura pública, sea ésta de transportes o de servicio. Cada día, todos y cada uno de los chilenos la usamos en nuestra vida cotidiana. La inversión en obras de infraestructura es necesaria para la producción e indispensable para la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

Dado el nivel de desarrollo del país y las tasas de crecimiento de la producción que se esperan, es indispensable realizar un adecuado diagnóstico y prever con la debida antelación los requerimientos de infraestructura que se precisan en Chile.

Para efectuar el análisis, se agruparon los distintos sectores de la infraestructura de uso público en grandes áreas, describiendo los problemas que enfrentan y proponiendo soluciones específicas para que cada sector se transforme en un motor de desarrollo nacional.

Descripción del problema

Históricamente, la inversión pública en infraestructura por la vía del presupuesto fiscal ha sido baja y muy cíclica, y como porcentaje del PGB la situación no mejora: la inversión sistemáticamente ha sido menos del 1,5%.

La estrategia de desarrollo del país, que se basa en una economía abierta al comercio internacional y en el aumento de la capacidad exportadora, presiona la demanda por infraestructura de transporte y

servicios. Las exportaciones se han incrementado en un 41% sólo en los últimos tres años y los volúmenes físicos que representan lo han hecho en magnitudes similares. La demanda por servicios relacionados con el comercio internacional se duplicará antes del año 2000. El parque automotiz se está expandiendo con fuerza. El tránsito de vehículos por plazas de peaje ha crecido a una tasa anual de un 11% entre 1987 y 1991 y antes de fines de la década el parque automotor también se habrá duplicado.

La demanda por consumo de energía eléctrica se incrementará a una tasa anual de un 5% a 6% en los próximos años; la expansión anual, sólo en el Sistema Interconectado del Norte Grande se estima en 11,4%. Y casi dos millones más de chilenos deberán ver satisfechas sus necesidades de servicios sanitarios hacia el año 2000.

Infraestructura pública

Hay consenso en que un requisito indispensable para avanzar en el logro de las metas económicas y sociales del país es resolver a la brevedad las carencias que presenta su infraestructura pública, tanto en cantidad como en calidad. Hay que duplicar la inversión actual y mejorar sustancialmente la gestión de las empresas y servicios del Estado que la generan y/o administran, para elevar la eficiencia del rendimiento de los recursos públicos destinados a ese fin. Ese enorme esfuerzo no puede ser asumido sólo por el Estado, por lo que es urgente abrir nuevos espacios y modos de participación privada en la generación y gestión de infraestructura pública. Esa gestión debe ser concebida de forma integral, permanente y dinámica, y los programas deben estructurarse en el contexto de una planificación estratégica nacional y regional de largo alcance, con la participación activa de los usuarios.

Para hacer un diagnóstico y proposiciones que tiendan a resolver los cuellos de botella que presenta la infraestructura en la actualidad, conviene agrupar los distintos sectores de uso público en grandes áreas:

1.- Los sectores de servicios: eléctrico y de gas, comunicaciones y servicios sanitarios, que incluyen tanto la producción y distribución de aguas como la recolección y disposición de las aguas servidas.

2.- Infraestructura pública del sector riego.

3.- Transporte, que agrupa los sectores de ferrocarriles, puertos, aeropuertos y vialidad tanto urbana como interurbana. En este sector existe una enormidad de ministerios, reparticiones, organismos y comisiones que participan directamente en su gestión y hacen muy difícil programarlo en forma ordenada y coherente.

4.- No menos importantes son las infraestructuras de Salud, Vivienda y Educación. En Salud existe una opinión, ampliamente compartida, sobre la necesidad urgente de mejorar la eficiencia en la gestión y la Educación se está empezando a enfrentar con programas de construcciones escolares, mejoramiento de calidad y acentuando más el perfeccionamiento técnico que el humanista.

La infraestructura de vivienda está creciendo en forma ordenada y adecuada a las posibilidades del país. El rol del Estado en la materia es esencialmente subsidiario por tratarse de bienes privados y su intervención se origina en consideraciones de índole social.

En general, las diversas políticas y programas habitacionales de los últimos 15 años han demostrado su eficiencia, optimizando el aprovechamiento de los recursos públicos asignados al sistema e incentivando el ahorro privado. La política de subsidios habitacionales ha resultado particularmente efectiva para abordar la solución del problema habitacional chileno y los buenos resultados aconsejan preservar este mecanismo.

Infraestructura de Servicios

En servicios eléctricos y de comunicaciones existen marcos regulatorios en aplicación que hoy son elogiados e imitados por otros países; en agua potable y alcantarillado desde 1988 se han dictado varios

cuerpos legales que otorgan al sector de servicios sanitarios un moderno marco legal.

Energía y comunicaciones

La estrategia en lo que a energía y comunicaciones se refiere consiste en lograr un máximo de bienestar para el país mediante el establecimiento de condiciones de eficiencia en un marco de subsidiariedad del Estado y ha significado la incorporación creciente del sector privado. El Estado ejerce funciones normativas y reguladoras, velando por la calidad y cobertura de los servicios, pero no desempeña actividades empresariales cuando pueden ser realizadas por entidades privadas.

Así, en el sector eléctrico la empresa privada ha logrado una situación financiera sana y una operación rentable, una cobertura del 91% en todo el país (98% en el sector urbano y 62% en el rural), un aumento sostenido en la productividad y eficiencia y avances importantes en la calidad del servicio. Gracias a esta institucionalidad, las proyecciones de demanda de energía relacionadas con el crecimiento del producto serán satisfechas sin problemas.

Telecomunicaciones, sector 92% estatal en 1984, hoy es totalmente privado y exhibe un notable crecimiento. La cobertura de teléfonos, de 8,3 líneas por cada 100 habitantes, es baja respecto a países desarrollados, pero ha mejorado sustancialmente y las perspectivas para los próximos años son excelentes. Hay que destacar la eficiencia y desarrollo tecnológico de esos servicios: en 1991 la automatización de las centrales telefónicas alcanzaba casi el 100% y más del 65% correspondía a líneas digitales de alta tecnología, inexistentes en el país en 1982.

Agua potable, alcantarillado y plantas de tratamiento.

A contar de 1988 se han dictado varios cuerpos legales que otorgan al sector servicios sanitarios un nuevo marco legal, tarifario e institucional, que constituye un todo coherente, lo que no quiere decir que no sea perfectible. Esas leyes y reglamentos establecieron las

bases para que las empresas sanitarias -cuyas tarifas se determinan en función de los costos marginales de una empresa modelo- puedan expandirse y prestar el servicio dentro de su respectiva área de concesión.

La Superintendencia de Servicios Sanitarios actúa como ente fiscalizador y regulador. La mayor parte de los decretos del sector son autorizados por el MOP, con la consiguiente pérdida de autonomía y decisión de las empresas estatales y regionales. Por otra parte, Mideplan genera y determina los estudios para la estructura de los subsidios que se asignan en el sector.

Actualmente, 13 empresas del Estado (Corfo) proporcionan los servicios sanitarios al 97% de los usuarios. La cobertura de agua potable y servicios de alcantarillado a nivel urbano, para 1992, fue de un 97,6% y 84,8% respectivamente. En el sector rural, ese mismo año alcanzó el 81,3%. Los índices de cobertura son buenos, pero el país necesita que las empresas del sector mejoren su gestión e incrementen su eficiencia, con una disminución de las pérdidas de agua, y posean mayor cobertura para aumentar sus servicios y satisfacer las demandas futuras por un bien cada vez más escaso.

Las actuales empresas de servicios sanitarios requieren de una inversión promedio del orden de 450 millones de dólares anuales como mínimo, para continuar su desarrollo. Esa cifra incluye la imperiosa necesidad de comenzar la construcción de plantas de tratamiento de aguas servidas, servicio al que hoy accede sólo el 9% de la población.

El problema urbano de las aguas lluvias, hoy en tierra de nadie, continúa pendiente. Urge radicarlo en alguna instancia de la actual o futura institucionalidad del sector.

Riego

En la actualidad el país cuenta con 1.200.000 hectáreas de suelos regados, de un total de 2.500.000 hectáreas de terrenos aptos de ser regados. Los planes de gobierno suponen incorporar gradualmente a

regadío 600.000 hectáreas de suelos de secano a partir de 1995. Para ello se encuentran en ejecución obras que, sumadas a los proyectos futuros, suponen una inversión cercana a los 390 millones de dólares hasta el año 2.000, según consta en el Plan de Inversiones de la Comisión Nacional de Riego. A esto se suman obras menores que desarrollan en forma individual empresas privadas o agricultores, en lugares donde la inversión es conveniente por la rentabilidad esperada del negocio (Valle de Copiapó y Valle Central, p.ej.).

El crecimiento y modernización de la agricultura nacional durante los últimos 10 años (45% entre 1982 y 1991) se realizó aprovechando la infraestructura de riego existente, lo que refleja su subutilización. Hoy en día, el desarrollo del sector agrícola se ve amenazado por problemas de rentabilidad más que por limitaciones del sistema de regadío y su futuro crecimiento depende de una mayor adecuación a las exigencias de los mercados externos y de una mayor eficacia productiva en las empresas. Por eso no parece aconsejable incrementar la superficie productiva regada: los suelos con más potencial ya disponen de una dotación adecuada de agua y las obras proyectadas regarán sectores marginales.

Para la competitividad de la agricultura chilena, el mejoramiento de carreteras y de toda la infraestructura básica tendría un efecto mucho mayor sobre la rentabilidad del negocio.

Transporte

La infraestructura con mayores carencias es la necesaria para el transporte. Eso incluye ferrocarriles, puertos, aeropuertos, red vial, vialidad urbana y los sistemas de transporte masivo de pasajeros en las grandes ciudades. A continuación se examinan con más detalle los subsectores:

Ferrocarriles

Precursor continental en el uso del ferrocarril en 1851, la red ferroviaria chilena fue un elemento muy importante en la incorporación de la zona sur a la vida económica y social del país. En

contraste, la actual situación del sector es mala. La red ferroviaria tiene un nivel de aprovechamiento deficiente, entre un 10% a 15% de su capacidad, con bajas densidades de tráfico, costos fijos muy elevados, tecnología obsoleta y gran deterioro.

Desde el punto de vista del transporte masivo de productos, especialmente de exportación, el ferrocarril tiene excelentes posibilidades. Hay 877 kms. de vía electrificada desde Valparaíso hasta Temuco. La mayoría de los puertos cuenta con redes ferroviarias de acceso, lo que significa que el sector de mayor producción agropecuaria e industrial del país puede ser atendido por tren, mediante energía renovable, nacional y no contaminante. Además es el medio que ha resistido mejor los movimientos telúricos frecuentes en el país.

Los esfuerzos de racionalización para el autofinanciamiento de la Empresa de Ferrocarriles del Estado a partir de 1974 fueron insuficientes, pero la recién promulgada Ley de Ferrocarriles abre esperanzas para que el sector privado pueda operar con eficacia el transporte de carga y, eventualmente, también el de pasajeros. Para lograr lo anterior la ley debe contar con un reglamento claro y así permitir, en el mediano plazo, un sistema en que el Estado regule el sector, posea la propiedad de las vías y sean los privados los operadores del transporte de carga y pasajeros.

Aeropuertos

La acelerada integración de Chile al mundo y las crecientes necesidades de transporte rápido de pasajeros y carga dentro del país presionan sobre la infraestructura aeroportuaria. Las cifras lo demuestran: entre 1985 y 1992, el número de pasajeros en las rutas internas creció en un 100%; entre 1991 y 1992 el crecimiento fue de 31% y el primer semestre de 1993 fue un 26% superior a igual período del año anterior. El tráfico internacional ha crecido más todavía: entre 1985 y 1991 aumentó en un 120% en pasajeros y en un 237% en carga.

Pero falta un plan de desarrollo de la infraestructura aeronáutica. Los últimos aeródromos comerciales datan de hace 30 años. No hay criterios comerciales en el diseño de nuevos edificios ni en el crecimiento de los actuales; las pistas tienen capacidad de soporte y carga limitadas y carecen de mantenimiento preventivo; una buena parte de la red tiene sólo operación diurna, sin instrumentos ni equipos que aumenten sus posibilidades; y las operaciones de la FACH en aeropuertos mixtos limitan a la aviación comercial.

Las líneas aéreas y sus usuarios financian los costos operacionales de la red y casi todas las inversiones que se realizan en el sector a través del pago de las concesiones comerciales, derechos y tasas aeronáuticas. El aporte fiscal es sólo del 1%; sin embargo, el conjunto de los organismos estatales controla y decide por el total. En la legislación vigente está vedada la participación real de los usuarios privados en las decisiones de inversión de este subsector que, en gran medida, sustentan.

La industria aérea y su red de aeropuertos debieran ser uno de los elementos más dinámicos y esenciales del desarrollo y crecimiento de un país de geografía tan especial y que busca modernizarse. Se precisa establecer un plan que permita el crecimiento de la red en forma armónica y equilibrada en el tiempo, tanto en las áreas de atención de público, carga y pasajeros, como en la ampliación y mantención de las pistas y en el equipamiento instrumental electrónico. Pero para ello debe reestructurarse el marco institucional del sector, separando las operaciones de la aviación comercial de aquéllas que competen a la Fuerza Aérea, y permitiendo la real participación de los usuarios privados.

La red de aeropuertos, como un todo, puede ser privatizada en alto grado, reservándose a la Fuerza Aérea sólo el área estratégica que requiere para atender sus funciones. Esto le permitiría continuar manteniendo y desarrollando sus cuadros permanentes de profesionales, técnicos aeronáuticos, especialistas, controladores y otros, con costos y gastos financiados expresamente por la vía presupuestaria. Así las empresas privadas estarían en condiciones de

hacer las inversiones requeridas para tener un sector aerocomercial eficiente, competitivo, con reglas claras y no distorsionadas. Sólo así se podrá dar el paso hacia el desarrollo de la industria aérea que el país urgentemente necesita.

Puertos

La estrategia de desarrollo del país tiene como eje la expansión y diversificación del comercio exterior, pero la distancia que separa a Chile de los principales centros de intercambio de bienes y servicios lo ha hecho dependiente del transporte marítimo y en especial de los puertos, interfase con el transporte terrestre para el desarrollo de sus exportaciones. En los últimos cinco años el comercio exterior vía marítima viene creciendo a tasas cercanas al 10% anual.

El sistema portuario chileno está constituido por más de 30 puertos o terminales, de los cuales los 10 más importantes desde el punto de vista de la carga general son administrados por el Estado. Desde 1981 las operaciones de movilización de carga las desarrolla el sector privado, en un cambio revolucionario que terminó con los monopolios laborales imperantes.

En algunas cargas, los rendimientos están de acuerdo a estándares internacionales; sin embargo, en otras -contenedores, p.ej- por falta de definiciones políticas o por problemas de infraestructura, ha sido imposible incorporar tecnología de punta.

La eficiencia lograda en el uso de la infraestructura actual no puede seguir ocultando la realidad de que es insuficiente e inadecuada. Estándares internacionales indican que porcentajes de ocupación de puertos superiores a 60% revelan ineficiencia portuaria o congestión y los principales puertos del país -Valparaíso, San Antonio y VIII Región- sobrepasan ese límite.

Los desafíos de la infraestructura portuaria en la próxima década son movilizar un volumen creciente de carga al exterior, con estrictas condiciones ecológicas impuestas y costos competitivos. Para ello se requiere realizar nuevas e importantes inversiones en infraestructura

en un país con pocas bahías aptas y obras civiles portuarias de alto costo; dotar a los puertos de tecnología de punta y una administración eficiente; mejorar las vías de acceso, hoy estrechas e inadecuadas; y solucionar problemas de tránsito que dificultan la circulación interna y la hacen más costosa.

A eso se agregan los conflictos operativos en la labor de almacenaje que realiza Emporchi, empresa que no es sancionada cuando no cumple su obligación de mantener adecuadamente la infraestructura existente.

La falta de una descentralización en los puertos estatales, administrados en forma centralizada por Emporchi, dificulta el desarrollo del sistema portuario. La ausencia de un marco legal impide la inversión privada para ampliar y adaptar su infraestructura. Las dificultades para la creación y desarrollo de puertos privados incluyen la ausencia de un sistema tarifario predeterminado, estable y que responda a principios económicos que permitan una competencia sana. Tampoco hay un sistema de concesiones compatible con inversiones de largo plazo ni información fidedigna y confiable respecto a los planes del Estado en materias fundamentales para consolidar la inversión privada, tales como la inversión pública en obras camineras, vías de acceso, etc.

Si a eso se agrega que los proyectos portuarios requieren de dilatados estudios y son de construcción compleja, que demanda tiempo, la conclusión es que el país tendrá un serio problema portuario a menos que tome ya una decisión clara, definitiva e informada sobre la materia.

Red vial

Chile posee una red vial interurbana de 80.000 kms. de extensión, por la que circulan más de un millón de vehículos, concentrados en un 90% en la red básica de 23.000 kms., pavimentada sólo en un 50%. La mayor parte de las pavimentaciones se hicieron antes de 1970.

Entre 1955 y 1970 se pavimentaban aproximadamente 360 kms. por año; en los últimos 20 años ese ritmo disminuyó a cerca de la mitad. Al año 1990, la inversión en vialidad era, en términos reales, aproximadamente un 27% inferior a la de 1970, mientras que en el mismo período el PGB creció un 70% y el número de vehículos casi se triplicó.

Existe, además, un serio déficit en la conservación de la red vial interurbana. Alrededor de un 20% de los 11.000 kms. pavimentados de la red básica y el 90% de la red vial no pavimentada, que constituye el 87% de la red total del país, se encuentra en mal estado.

La red vial comunal, cuya responsabilidad se entregó a los municipios sin una adecuada definición de política y recursos, ha sufrido un importante deterioro. La mayor parte de esos caminos está en mal estado de conservación, lo que afecta a la población rural, en especial en las regiones más apartadas.

Las consecuencias del mal estado de la red vial sobre el desarrollo productivo y exportador son graves. Según estudios de CEPAL, el sector productivo chileno tiene un mayor costo en fletes por concepto de desgaste de vehículos de transporte del orden de 430 millones de dólares al año. A eso hay que agregar los efectos sobre el desarrollo agrícola y la calidad de la vida rural y el impacto que tendrá en el crecimiento adicional del 50% que se espera en las explotaciones forestales el próximo decenio, cuyo transporte en los últimos 20 años se ha triplicado.

Las carencias en el ámbito de transporte se dan también en las zonas urbanas. Las ciudades se han ido desarrollando y hay un desequilibrio entre oferta y demanda de infraestructura vial urbana, especialmente en lugares de alta intensidad de uso del suelo. Ese desequilibrio se acentúa en las grandes ciudades, especialmente en Santiago, donde por un lado hay un crecimiento explosivo de la tasa de motorización y por otro, un escaso nivel de inversión para aumentar la capacidad física de la red.

Esto genera serios impactos negativos: alta congestión del tránsito, notorios incrementos en los tiempos de viaje, mayores tasas de accidente, aumento de la contaminación ambiental y acústica, disminución del espacio por la necesidad de aumentar las áreas de estacionamiento. Y se calcula que el parque vehicular de Santiago crecerá desde 400.000 a 1.080.000 de vehículos entre 1991 y 2005.

Se estima que la inversión en infraestructura vial de Santiago, entre 1977 y 1991, ha sido en promedio de sólo 10 millones de dólares al año. El Ministerio de Transporte calcula que la mínima inversión anual en mantención y conservación para evitar el deterioro del sistema debería ser de 50 millones de dólares.

Las actividades ligadas al transporte terrestre entregaron al Fisco y municipios más de 1.000 millones de dólares en 1991, recaudados por concepto de impuesto específico a los combustibles, aranceles de importación de vehículos motorizados, permisos de circulación, peaje e IVA a la venta de combustibles y de vehículos nuevos. Sin embargo, las inversiones en vialidad urbana e interurbana ese mismo año ascendieron a 296 millones de dólares, suma con la que escasamente se logra mantener la red vial actual, sin pensar en satisfacer las necesidades futuras.

Por eso urge una planificación de largo plazo, que permita proyectar el desarrollo urbano e interurbano en forma adecuada. Ello obliga a realizar un profundo cambio de políticas, a involucrar decididamente al sector privado en la inversión y gestión de la infraestructura vial, a aumentar la inversión pública, revisar la institucionalidad y generar mecanismos de cobro por el uso de los bienes del sector.

Esa planificación de largo plazo debe coordinarse con la programación del resto de los medios de transporte, en el marco de la estrategia de desarrollo nacional. Es un área que precisa un fuerte incremento de la inversión, tanto para la mantención y conservación, como para la ampliación y mejoramiento de la red vial

Las concesiones de Obras Públicas

La Ley de Concesiones de Obras Públicas, promulgada en 1991, posibilita que empresas privadas financien proyectos de obras públicas específicas y recuperen su inversión directamente a través de la recaudación de las tarifas impuestas a los usuarios de dicho bien. En consecuencia, todo proyecto cuyo uso sea posible de tarifificar para recuperar la inversión, puede ser concesionado a través de un proceso de licitación, en el cual se otorga la concesión al particular más adecuado.

Pero, para que el sistema sea efectivo y atractivo para los inversionistas privados, se requiere que las autoridades y funcionarios responsables comprendan que las concesiones se otorgan y no son obras que se contratan. Además hay que resolver algunas dificultades de carácter tributario, tanto en el tratamiento del IVA como del impuesto a la renta en lo que dice relación con los flujos del negocio; establecer claramente las responsabilidades en materia de expropiaciones y una seguridad razonable de que futuras decisiones del Estado no afectarán la rentabilidad del proyecto.

Considerando que el principal obstáculo que enfrentan las empresas privadas consiste en la adecuada estructuración del financiamiento, urge buscar la manera efectiva que permita a los inversionistas institucionales participar en el financiamiento de este tipo de proyectos.

La tarifa o peaje es un factor decisivo para poder ejecutar obras públicas por concesión, por lo que es esencial la fiabilidad de la información que el MOP entregue al respecto. La política de fijación de peajes incide significativamente en el negocio, razón por la cual el Estado debiera establecer e implementar criterios de tarifificación objetivos, determinados y regulados por una instancia técnica independiente.

Además, el Estado debiera entregar los proyectos de generación pública lo suficientemente adelantados para evitar la multiplicación de desembolsos que tienen que realizar los distintos proponentes

privados al preparar sus proyectos, que encarecen la oferta; revisar el reglamento y criterios bajo los cuales se otorgan las concesiones en relación con las causales establecidas para su extinción, y reforzar la limitada capacidad operativa del Departamento que hoy tiene la responsabilidad en el desarrollo de obras públicas.

Desarrollo Urbano

Al pensar en la Modernización del Estado, no se puede dejar de lado su rol en la planificación y control del Desarrollo Urbano, en forma moderna y compatible con una economía de mercado.

El mercado opera con previsiones de 2, 5, 10 años y las ciudades se desarrollan en siglos y milenios. Muchos hechos físicos urbanos y externalidades que ellos mismos generan adquieren una permanencia extraordinaria. A esas limitaciones de tiempo del mercado se suman otras de espacio: la iniciativa privada, guiada por el mercado, puede visualizar sólo pequeñas partes de un todo inmensamente mayor, que es la ciudad. Y en la ciudad, cada parte genera externalidades sobre otras, vecinas o lejanas, y sobre el total.

La iniciativa privada necesita un marco para que sus desarrollos, parciales, se inserten en una estructura con sentido general. La participación del Estado en la dirección estratégica, normalización, regulación, fiscalización y promoción del Desarrollo Urbano es absolutamente necesaria e insustituible en el cumplimiento de su rol subsidiario.

Los principales temas sobre desarrollo urbano que se deberían estudiar a fondo son:

- la ausencia de visión prospectiva, carencia de eficacia, contradicciones y vacíos de los actuales instrumentos de planificación urbana.
- la multiplicidad de organismos que se superponen y traslapan en la planificación, operación y control del desarrollo urbano, y la carencia de una entidad coordinadora con potestades superiores.
- la necesidad de expandir el concepto de desarrollo urbano más allá del "límite urbano" actual, que deja en tierra de nadie territorios

donde se están produciendo fenómenos urbanos primarios, y de diferenciar en la legislación los problemas urbanos de pueblos, ciudades y metrópolis.

- la participación ciudadana en la materia, incorporando la voluntad ciudadana a las políticas de desarrollo urbano.

- la urgencia de unificar mandos ante a la conurbación -generación de metrópolis-, proceso nuevo en Chile, y de atacar la raíz del problema de crecimiento de las grandes ciudades, con sus enormes externalidades negativas.

Proposiciones

Para que el Estado pueda planificar y realizar en forma eficiente las importantes tareas que el país requiere con urgencia en materia de infraestructura, debe actuar con gran coordinación interna. Eso es difícil hoy debido al gran número de organismos involucrados en el desarrollo y ejecución de cualquier proyecto y hace necesario eliminar la burocracia y exceso de organismos fiscalizadores que intevienen en el sector, asignando mejor los escasos recursos de que dispone el país.

Como ha crecido la necesidad de infraestructura en Chile, tanto el Estado como la industria de la construcción deben esforzarse en lograr una mayor productividad y ese esfuerzo constituirse en un signo de modernización.

Un elemento esencial de la estrategia es dar prioridad y acelerar la racionalización del Estado en todo lo que dice relación con la infraestructura básica. Hay consenso en la necesidad de aumentar la inversión; el problema es de financiamiento. Urge cambiar el enfoque que financia la construcción de los principales proyectos a través del presupuesto de la Nación y abrirlos al sector privado a través de diversos mecanismos. El más simple y obvio es privatizar las empresas públicas involucradas, entregando a los futuros dueños la responsabilidad de la inversión.

Si ni la privatización ni la asociación (joint ventures) para proyectos específicos son viables, otra alternativa para el financiamiento es incentivar la participación privada en la generación de ideas y en la

ejecución de obras públicas bajo el esquema de concesiones, fuente alternativa de recursos.

Teniendo presente los roles básicos normativos, fiscalizadores y subsidiarios que competen al Estado, es conveniente reagrupar las distintas funciones y decisiones de planificación, gestión, operación y supervisión de las obras de infraestructura, hoy dispersas en distintos ministerios y reparticiones: MOP, MINVU (vialidad urbana), Interior (obras regionales), Corfo (obras sanitarias), etc.

Los sistemas de contratación de Obras Públicas merecen modernizarse en dos sentidos: incorporar un método de perfeccionamiento permanente del Reglamento de contratos de obras públicas del MOP y aplicarlo en todas las obras que el Estado contrata en la actualidad. Es decir, el sistema de contratación debe ser único y nacional, ya que la multiplicidad creciente de infraestructura que va teniendo el país aumentará la importancia de diversas reparticiones estatales como contratantes.

Por otra parte, la creciente internacionalización de las empresas chilenas exige efectuar las modificaciones legales y reglamentarias que les permitan participar en obras en el extranjero, y firmar convenciones internacionales que contengan la reciprocidad en el trato, donde se incluyan explícitamente los servicios de ingeniería y construcción en el beneficio del crédito fiscal por doble tributación por ingresos generados fuera del país.

Los Servicios:

Sector eléctrico y telecomunicaciones

Para la evolución futura y crecimiento de las inversiones en el sector eléctrico y de las telecomunicaciones, es esencial la estabilidad y permanencia de las reglas, y contar con marcos regulatorios modernos y transparentes. Es preciso que los organismos regulatorios estatales de los servicios públicos sean muy profesionales y técnicos, que respondan a políticas de Estado y no de gobiernos, con personal altamente calificado, muy estable dada la complejidad de sus

funciones y una carrera funcionaria como la de las instituciones fiscalizadoras.

Si se requiere modificar el marco regulatorio, las modificaciones deben circunscribirse sólo a aquellas materias que deban ser mejoradas, después de un cuidadoso y profesional análisis por las partes.

Servicios sanitarios

Bajo las condiciones actuales es casi imposible obtener financiamiento público para satisfacer las necesidades del sector de servicios sanitarios. Tal como lo muestra la exitosa experiencia de las áreas de energía eléctrica y telecomunicaciones, el rol del Estado en este sector debería limitarse a formular políticas, regular y fiscalizar la calidad y cobertura.

Existe gran interés de empresas e inversionistas privados, tanto nacionales como extranjeros, por participar en el sector servicios sanitarios. Solo así se podrán mejorar los niveles de eficiencia y asegurar la realización de las grandes inversiones que necesita.

Para mejorar la infraestructura sanitaria se propone agilizar al máximo las privatizaciones en el sector y reconocer la autonomía de sus servicios, fomentando la creación de nuevos servicios para cubrir tanto la demanda urbana como la rural. El Estado se limitaría a otorgar subsidios al consumo básico de familias en situación de pobreza.

En el intertanto, la Superintendencia de Servicios Sanitarios debe mantener una presencia regional activa, agilizar la aplicación de las leyes vigentes para que las empresas sanitarias cumplan su obligación de dotar de infraestructura sanitaria a las ciudades, y supervisar la puesta en marcha del régimen tarifario, el subsidio a los consumidores de bajos ingresos y los mecanismos de aportes reembolsables.

Por último, es preciso estudiar una solución definitiva al tema de las aguas lluvia y licitar, a la brevedad, las concesiones para el tratamiento de aguas servidas, permitiendo y promoviendo la participación privada en este sector.

Sector Riego

La existencia de una serie de organismos que tienen injerencia en lo que se hace o debe hacerse en el sector riego dificulta la implementación de proyectos debido a la burocracia existente. Es importante que el Estado se modernice en lo que se relaciona con la construcción o rehabilitación de obras de riego o drenaje.

Además, debería reestudiarse la inversión, las obras en ejecución y los proyectos futuros en infraestructura de riego, y liberar al Estado del uso de cuantiosos recursos que proyecta destinar a obras de cuestionable rentabilidad. Primero se debería evaluar el beneficio de esos proyectos, identificando los productos que se pueden cultivar en condiciones competitivas, lo que es de especial importancia por las consecuencias de los tratados de libre comercio.

Sector Transporte

El cambio en la institucionalidad permitirá una mayor coherencia en el sector transporte, que precisa un alto grado de coordinación en los programas de desarrollo de los diferentes modos: ferrocarriles, aéreo, marítimo, terrestre urbano e interurbano.

Infraestructura Ferroviaria

La tendencia mundial va hacia sistemas de transporte multimodales, compitiendo dentro de un sistema de transportes sano y transparente. Para ello se requiere legislar sobre medidas adicionales e incentivos que permitan el uso complementario de la infraestructura ferroviaria, actualmente subutilizada.

Se debe contar con una reglamentación que permita que la Empresa de Ferrocarriles cuente con la inversión requerida en vías, telecomunicaciones, equipos de rodado, y que reciba una inyección de capital que la deje económicamente sana, con un nivel de eficiencia técnica compatible con los tiempos.

En el mediano plazo, el Estado debería regular el sector y poseer la propiedad de las vías, dejando la operación de transporte de carga y pasajeros a los privados.

Infraestructura Aeroportuaria

Un plan integral de desarrollo de la red aeroportuaria, con una participación efectiva de los usuarios tanto en su formulación como en su control, garantizaría que se incorporen criterios comerciales en el diseño de nuevas instalaciones o en la ampliación y modernización de las existentes, acordes con los requerimientos de una industria aérea comercial moderna.

Para el mejoramiento y mantención de pistas, y equipamiento terrestre se propone:

- definir un sistema para superar las actuales limitantes de capacidad de soporte y/o longitud que restringen su uso por la aviación comercial;
- sustituir el actual sistema de reconstrucción de las pistas, que demanda el cierre de los aeropuertos, por otro de mantenimiento preventivo, periódico y regular, específico para cada aeropuerto;
- dotar a los aeropuertos de todas las ayudas visuales terrestres menores y de los equipamientos electrónicos que hoy faltan.

Por último, se propone reestructurar el marco institucional que rige el sector, creando un organismo moderno, con participación privada, que separe las demandas de la aviación comercial y militar, liberando a la Fuerza Aérea de su responsabilidad en la industria aéreo comercial. Esto permitiría el desarrollo de un nuevo escenario de soberanía nacional, más técnico y acorde con su formación profesional.

El Estado, a través de las instituciones existentes, debe asumir un rol normativo y regulador que, por la vía de concesionar toda la red de aeropuertos, estimule la competencia en el sector para que las empresas privadas realicen las inversiones requeridas.

Infraestructura Portuaria

Es absolutamente prioritario establecer una política nacional que defina el marco de planificación de las inversiones portuarias y la participación de los empresarios privados en ella. Se requiere modificar el marco legislativo, institucional y reglamentario que regula el actual modelo portuario, modernizarlo y complementarlo con un sistema de competencia entre puertos, que suprima el esquema de subsidios cruzados y posibilite la inversión privada en infraestructura portuaria; y garantizar que el Estado no invertirá, sino que sólo intervendrá en la fijación de precios si hay condiciones monopólicas que lo justifiquen.

La nueva regulación portuaria debe establecer una autoridad normativa, desligada de la operación de los puertos, transformando los que hoy dependen de Emporchi en organizaciones autónomas, que sólo se encarguen de administrar su respectiva infraestructura, con participación de los usuarios y de la comunidad de las ciudades-puerto en la toma de decisiones. Así se incentivaría la competencia entre cada puerto, que tendría facultad para asociarse con inversionistas nacionales o extranjeros para desarrollar su infraestructura.

Los sistemas tarifarios deben ser claros y predefinidos, calculables de acuerdo a principios económicos para los servicios de aguas abrigadas, amarre, estadía, transferencia de carga y acopio de mercaderías. Además se debe establecer sistemas de concesiones por el borde costero y fondo de mar, por un plazo compatible con las inversiones requeridas en el sector.

En una primera etapa se propone transformar los puertos estatales que hoy administra Emporchi, en sociedades anónimas con sistemas tarifarios transparentes, eliminando los subsidios y facilitando la competencia entre ellos, para después traspasarlos al sector privado. Paralelamente, al interior de cada puerto se debieran establecer sistemas de concesiones para los distintos servicios, que atraigan la inversión privada y maximicen la competencia y eficiencia.

Por último, al Estado le compete definir la propuesta estratégica para el desarrollo de un puerto pivote para el Pacífico Sudoriental.

Infraestructura Vial

Es necesario contar a la brevedad posible con una planificación de largo plazo que permita proyectar el desarrollo urbano e interurbano en forma adecuada, lo que exige cambiar las políticas existentes, involucrar al sector privado en la inversión y gestión de la infraestructura vial, revisar la institucionalidad y cobrar por el uso de los bienes del sector.

El sector privado y el sector público deben materializar los siguientes proyectos de la red vial: doble vía de la carretera norte-sur, donde confluyan redes troncales pavimentadas y expeditas, y accesos expeditos a los principales puertos, independientes de las redes urbanas de esas ciudades. En lo que a vialidad urbana se refiere, hay que construir nudos viales en las grandes ciudades para permitir el tráfico fluido en cada una de ellas, pavimentar calles de las poblaciones periféricas, construir terminales de carga, construir un sistema de transporte rápido de pasajeros para desincentivar el aumento del parque vehicular y disminuir el tiempo de traslado de las personas a sus lugares de trabajo.

Se debe compatibilizar el desarrollo urbano con el crecimiento industrial. Los planos reguladores deben contemplar la realidad de las ciudades, pensando que el crecimiento industrial y habitacional deben hacerse en forma armónica.

Para el uso de la infraestructura hay que promover todos los estudios conducentes a sistemas técnicos de tarificación, prácticos, objetivos, transparentes y equitativos. En el caso de la infraestructura vial, los sistemas de tarificación deberían ser determinados y regulados por una instancia técnica independiente. Con una efectiva participación del sector privado resolverían las deficiencias existentes tanto a nivel urbano como interurbano.

Las Concesiones

Las concesiones de obras de infraestructura constituyen una fuente alternativa de recursos para financiar proyectos, posibilitarían el desarrollo de la oferta, acercándola a la creciente demanda, y permitirían aumentar la eficiencia al optimizar el uso de recursos de inversión públicos y privados.

Para ello se propone ampliar la participación del sector privado en la infraestructura pública utilizando el régimen de concesiones no sólo en el ámbito del MOP, sino que también del MINVU, Municipalidades, administración de bienes nacionales de uso público y, en general, en todas las áreas en que sea útil, eficiente y productivo. Los métodos que incentiven esa participación privada tienen que perfeccionar la normativa para el fomento de la gestación de proyectos de iniciativa privada.

Para resguardar la necesaria seguridad jurídica de las sociedades concesionarias se debe reconocer a los contratos de concesión un tratamiento tributario propio y específico, y resolver definitivamente y en forma sectorial la institucionalidad de carácter tributario, tanto en el tratamiento del IVA como del Impuesto a la Renta, que afecta los flujos de los proyectos.

El Estado debe entregar un nivel razonable de estabilidad en las reglas del juego y dar señales al mercado en materia de concesiones, en el sentido de que no se van a alterar las condiciones originales bajo las cuales se estudió, licitó y contrató el proyecto, evitando afectar su rentabilidad durante el plazo de concesión. Las bases de licitación deben aceptar el traspaso a los acreedores de la concesión, en caso de que se opte por cancelar el contrato firmado con el concesionario original.

En lo que a Obras Públicas se refiere, se debe perfeccionar el sistema de concesiones, responsabilizando al MOP de aportar, dentro de las bases de licitación de las obras a concesionar, la estadística probada que garantice los flujos que hacen sostenible el proyecto, para reducir los riesgos que desincentivan un financiamiento adecuado y

competitivo. El mismo ministerio debe resolver, antes de licitar, todos los trámites de expropiación y flexibilizar las bases de licitación de modo que resuelvan los aspectos específicos de cada proyecto, lo que permitiría aumentar el número de participantes en ellas.

Para evitar improvisaciones se debe readecuar la capacidad operativa del MOP y licitar los proyectos de acuerdo al calendario.

Desarrollo Urbano

Para solucionar los problemas de desarrollo urbano descritos, se debe estudiar la conveniencia de tener normas sobre altura, densificación, uso del suelo y similares, invariables por un determinado plazo, y poner en práctica las políticas sobre desarrollo urbano hoy vigentes, para eliminar el subsidio implícito que lleva envuelto el desarrollo inorgánico de las ciudades.

Además se requiere establecer programas de largo plazo de obras de infraestructura pública que aseguren un desarrollo racional de las ciudades y su densificación, promover la renovación urbana y estimular la participación privada en ella.

Los Planes Reguladores Comunales e Intercomunales deben estar perfectamente coordinados y adecuados a las condiciones urbanas y a la calidad de vida que se desea entregar a los usuarios. Hay que agilizar su aprobación y crear instancias para recoger ideas constructivas al respecto.

La definición de los planos reguladores de las comunas debe guardar concordancia con los respectivos planes de desarrollo de las empresas de servicios sanitarios y eléctricos.

Otras proposiciones son modernizar las Direcciones de Obras Municipales, revisar las facultades de los Secretarios Regionales Ministeriales, racionalizar el uso del subsuelo, resolver el problema de congestión vial, estudiar la problemática del Borde Costero y establecer una política general sobre su ocupación, incluyendo los bordes lacustres y de ríos.

LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

I.- Antecedentes

La Contraloría General de la República (CGR) ejerce el control de la gestión pública y fue creada por la Misión Kemmerer, de expertos norteamericanos, en el año 1925. En esa época, la anarquía de rotativas ministeriales, derivadas del período parlamentario surgido a raíz de la revolución de 1891, indujo a implantar un control estricto y formal de la gestión pública.

El modelo de control de la gestión pública impuesto en aquella época e intensificado desde entonces, presenta un carácter estático y conservador, absolutamente incompatible con el concepto moderno de la gerencia. La gerencia moderna controla, pero al mismo tiempo reconoce que el control tiene un costo en términos de rigidez impuesta a la estructura.

Descentralización, participación, incentivos correctos y controles ex-post constituyen la modalidad de control en la organización moderna. Debido a su importancia como institución en el ordenamiento del Estado y a su lejanía de ese modelo, es muy necesario una revisión crítica de la actual operación de la CGR.

El control de la CGR reviste, como características fundamentales, la excesiva formalidad, gran lentitud e inadecuación al objetivo básico de impulsar la gestión pública hacia el logro eficiente de sus fines. Este control se extiende al ámbito jurídico y financiero, orientándose básicamente a la legalidad de los actos de la administración pública y a la correcta recaudación y asignación de los fondos públicos, dentro del marco presupuestario.

El control de la CGR se manifiesta, además, en todas las etapas de la gestión pública: en forma previa a través de la toma de razón de los decretos y resoluciones de las autoridades administrativas; con simultaneidad a ésta, a través de la concurrencia de sus funcionarios a

determinadas actuaciones administrativas, tales como la asistencia a las sesiones de los consejos o directorios de las instituciones fiscalizadas; y con posterioridad a la gestión misma, mediante el examen de cuentas, las visitas de inspección y auditoría y el pronunciamiento sobre las reclamaciones de los particulares.

De las formas o instancias de control mencionadas, la que importa un mayor efecto de retraso en la gestión pública está representada por la actuación previa de la CGR, mediante el trámite de toma de razón, antes del cumplimiento de los decretos y resoluciones, lo que implica un retraso y, por ende, impone un costo al Estado y al país, que se podría evitar.

En el control simultáneo o posterior al acto ejecutado, el defecto deriva de su carácter excesivamente formal y de su falta de adecuación a los objetivos propios de la administración del Estado. La formalidad legal que preside estos controles inhibe la acción, al dar un carácter preponderante a la forma sobre el fin mismo, con detrimento en los resultados y aumento en el costo de la gestión misma.

En Chile se han dictado cerca de 20.000 leyes, sin incluir numerosas normas de orden reglamentario, que significan una regulación minuciosa y excesiva no sólo de la actividad privada, sino también de la gestión pública, agravada, en este último caso, por la presencia de un control de legalidad excesivamente formal.

Esta formalidad legal, que muchas veces superpone los aspectos de forma o adjetivos sobre los de fondo o sustantivos, afecta el logro de los mismos fines y objetivos, por cuanto desvía recursos hacia actividades procesales lentas y engorrosas, que comprometen la eficiencia de la gestión.

Es necesario armonizar el rol del control en el contexto de la gestión pública y con los objetivos del Estado, sobre todo si se considera que la ley administrativa, que le sirve de base, constituye un ordenamiento

social para la acción del Estado en procura del bien común y debe, por tanto, ser aplicada en sentido positivo, para facilitar la gestión pública.

II.- Propositiones

1.- Corresponde a la CGR, por disposición de la Constitución Política, ejercer las siguientes funciones:

- a.- Control de legalidad de los actos de la Administración.
- b.- Fiscalización del ingreso e inversión de los fondos del Fisco, las Municipalidades y los demás organismos y servicios que determinen las leyes.
- c.- Examen y juzgamiento de las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades.
- d.- Contabilidad general de la Nación.
- e.- Toma de razón, dentro del control de legalidad, de los decretos y resoluciones que, en conformidad a la ley, deben tramitarse por la Contraloría, y de los decretos con fuerza de ley.
- f.- Las demás funciones que encomienden la ley orgánica constitucional respectiva.

La enumeración precedente es la única limitación para el diseño de una nueva ley orgánica constitucional para la CGR, de tal manera que existe una amplia gama de alternativas de modelos de control de gestión sobre los cuales configurar su nueva arquitectura jurídica. Se debe tener siempre presente que el control no es un fin en sí mismo, sino sólo un medio más para lograr la eficiencia del aparato estatal. Controlar tiene beneficios, pero también costos, razón por la cual la CGR debe estar permanentemente modificando sus instrumentos de control, de tal manera de cumplir con lo que la Constitución y la ley le ordenan, pero siempre al mínimo costo para el país.

2.- Las bases constitucionales exigen sólo un imperativo de control previo de la legalidad, mediante el trámite de toma de razón, limitado a los decretos con fuerza de ley y a los decretos que señale la ley. La idea fundamental de una innovación debería ser substituir el control

previo por un control posterior, destinado a reparar el daño que pudiera producirse y hacer efectiva la responsabilidad que proceda.

3.- Por esta causa, la toma de razón o control previo, modalidad prácticamente abandonada en todos los países desarrollados del mundo, debería circunscribirse a Reglamentos y Decretos con Fuerza de Ley.

Para este efecto, basta con que lo disponga la ley orgánica constitucional que se dicte. Así se daría cumplimiento a la disposición directa de la ley fundamental, que hace referencia a los decretos con fuerza de ley y se precisaría que los decretos y resoluciones que deben, por simple ley, quedar afectos al trámite mencionado, son los que contienen normas reglamentarias, es decir, de aplicación general. Esta modalidad sería la única que encuentra una réplica en el mundo actual, correspondiente al informe previo, no obligatorio, que emite el Consejo de Estado en Francia en relación con los reglamentos del Poder Ejecutivo.

4.- Con esas únicas excepciones, el control de legalidad tendría carácter posterior y debería verificarse por la vía jurisdiccional administrativa. Con este objeto, cualquier persona con interés directo podría reclamar administrativamente ante la CGR de los actos ejecutados por la administración. La CGR ejercería sólo la jurisdicción administrativa, actuando como un verdadero tribunal especial, y lo haría en una instancia sujeta a revisión, ya que procedería al recurso de protección ante los tribunales de justicia contra las resoluciones que adopte en ejercicio de esta facultad, en los casos y formas que establece la Constitución Política. Por tanto, ni siquiera se requiere una reforma en el Poder Judicial.

5.- La fiscalización de los ingresos y gastos del Fisco, las municipalidades y los servicios y organismos que determinen las leyes, deberían efectuarse mediante la auditoría y la rendición de cuentas, excluyendo toda forma de control previo o pre-auditoría, como, por ejemplo, las visaciones anteriores al gasto. Esta, por lo

demás, es la práctica generalizada en todo el mundo, ya que los organismos de fiscalización sólo actúan como tribunales de cuentas en control posterior.

6.- Las rendiciones de cuentas, debidamente documentadas, deberían ser revisadas selectivamente mediante muestreos estadísticos adecuados. De los reparos no subsanados oportunamente por el cuentadante, surgiría el juicio de cuentas, similar al actual, pero descentralizado por regiones y sujeto a procedimientos más ágiles y expeditos.

MUNICIPALIDADES

1.- Introducción

Al hablar de modernizar el sector municipal el concepto fundamentales el de descentralización, entendida como el proceso de traspasar o transferir actividades, competencia o poder del gobierno central al gobierno local o a otros entes que pueden ser privados. Además, los gobiernos locales pueden abrir espacios para la participación de los privados en muchas de sus funciones.

La descentralización permite avanzar hacia el fortalecimiento de los municipios y de las comunidades locales, permitiéndoles tener verdaderas facultades de gobierno local y de representación de las inquietudes de los habitantes de las comunas. También permite a los municipios ser el ente administrador de las políticas públicas más cercano a las personas. Por último, abre espacios para que la comunidad participe y sea protagonista de las decisiones de inversión y desarrollo de la comuna, y contralora de la gestión de sus representantes.

Demás está decir que un proceso de este tipo debe ir acompañado de una reducción de funciones a nivel central; de una desconcentración administrativa, del poder y de recursos del nivel central. Así, al descentralizar no sólo se traspasa una mayor capacidad de decisión, sino que también se deben traspasar recursos para que los gobiernos locales puedan actuar en los marcos de su competencia. Esto implica una mayor responsabilidad de gestión en el sentido de que las autoridades locales deberán ser responsables de las políticas que implementen ante sus electores.

El objetivo de la descentralización tiene que ver con el maximizar la calidad de vida de las personas, y es respecto de este objetivo

último que contribuye logrando un uso más eficiente de los recursos y promoviendo una mayor participación privada en la unidad local o comuna.

Es dentro del marco de una comunidad local que se deben volver a revisar las funciones del Estado en la economía.

Partiendo de que el Estado tiene que cumplir con funciones distributivas, de estabilización macroeconómica y de lograr una asignación de los recursos socialmente eficiente, es claro que a nivel local el rol principal debe estar en la función asignación, con especial referencia a los bienes y servicios públicos locales y las externalidades.

En cuanto a la función de redistribución, si bien existen diversos beneficios de que se lleve a cabo a nivel local, dado que se puede llegar a conocer a los beneficiarios de mejor forma y garantizar una mejor focalización, la diferencia de estos programas entre localidades puede inducir migraciones, lo que sería económicamente ineficiente. Esto sería así, porque los motivos de las migraciones no serían por distintas valoraciones del trabajo, sino porque se espera recibir mayores transferencias del gobierno.

2.- DIAGNOSTICO.

Antes de profundizar algunos de los conceptos o ideas generales recién expuestos vale la pena examinar las funciones y la finalidad que, de acuerdo a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley N° 18.695), tienen los municipios.

Así, de acuerdo a la ley vigente (Artículo 1°), la finalidad de la municipalidad es "satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas".

Por otra parte, las funciones que pueden desarrollar las municipalidades se dividen en funciones privativas (Artículo 3°)

y compartidas (Artículo 4º). El detalle de estas funciones se encuentra en el Anexo N° 1.

Los ingresos municipales, por otra parte, pueden clasificarse de varias formas, pero se optó por una presentación didáctica según la cual los ingresos municipales se dividen en:

a) Ingresos propios: Rentas de inversiones, Impuesto territorial, Permisos de circulación, Patentes municipales, Derechos de aseo, Derechos varios, Multas e intereses, Fondo Común Municipal.

b) Ingresos delegados: corresponden a los ingresos que el gobierno central transfiere a los municipios para financiar los servicios incorporados a su gestión: Atención primaria de salud, Educación municipalizada y Atención de menores.

c) Recursos externos de repercusión municipal: Fondo Nacional de Desarrollo Regional, Programa de Mejoramiento de Barrios y Lotes con servicios, Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal, Ministerio de Vivienda, Digeder, Fondo Social Presidente de la República, Subsidio Unico Familiar, Pensiones asistenciales, Subsidio al Consumo de Agua Potable, Fondo Especial de Déficit de la Educación, Aportes Extraordinarios a la Salud, Programa de Alimentación Escolar, Fondo de Solidaridad e Inversión Social, Programa MECE, Programa de 900 Escuelas.

Dentro del marco legislativo de los ingresos fiscales están el Decreto Ley N° 3.063 sobre Rentas Municipales y la Ley N° 17.235 sobre Impuesto Territorial. Existen, además, diversos Decretos Supremos del Ministerio del Interior que reglamentan el cobro del servicio domiciliario de basuras, el otorgamiento de patentes municipales, el otorgamiento de patentes temporales, la participación de los municipios en el impuesto territorial y en el Fondo Común Municipal, y que reglamenta el coeficiente de distribución del Fondo Común Municipal. Asimismo, en cuanto a las patentes municipales, la Ley de Alcoholes, Bebidas

Alcohólicas y Vinagres también contempla derechos de uso exclusivo municipal.

La legislación expuesta se complementa o, en algunos casos, se deriva de otras leyes como, por ejemplo, el DFL N° 1-3.063 de 1980 del Ministerio del Interior, que reglamenta el artículo 38 de dicho cuerpo legal (servicios traspasados de Educación, Salud y Menores); el DFL N° 178 de 1981 del Ministerio de Hacienda (servicios traspasados: servicios de Tesorerías); la Ley N° 18.096 de 1982 (servicios Traspasados: Cementerios) y la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Además, existen diversas exenciones a impuestos de beneficio municipal y otras leyes menores sobre la administración municipal.

Por otra parte, dado que las municipalidades forman parte del sector público y son una rama de la administración del Estado (aunque son entes autónomos, cuya autonomía ha sido ratificada por modificaciones constitucionales y por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades), están afectas por la Ley de Administración Financiera del Estado.

Así, en suma, la normativa aplicable a las municipalidades está conformada por la Constitución Política de la República, los Títulos I y Final de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del estado, y la Ley N° 18.695, Orgánica Cosntitucional de Municipalidades. Además, por las leyes comunes pertinentes y los reglamentos dictados para la ejecución de estas leyes, como es el caso del Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales, Ley N° 18.695, y de la Ley de Rentas Municipales, DL N° 3.063.

3. . PROBLEMAS.

Antes de pasar a algunas propuestas de modernización del estado en el sector municipal, vale la pena detenerse a comentar algunos de los problemas que tiene la estructura actual.

El sistema municipal chileno está regido por los principios de la legalidad en virtud de lo cual las municipalidades sólo pueden realizar aquello que les está expresamente permitido por la Constitución o la ley. Por otra parte, los municipios están obligados a acatar la jurisprudencia de la Contraloría General de la República y, por ser parte de la administración del Estado, deben encuadrarse en la Ley de Bases de la Administración del Estado. Todo esto rigidiza en forma importante las labores municipales.

Específicamente en cuanto a los problemas de gestión, es interesante detenerse a ver cuáles son las competencias efectivas de los municipios, en especial en lo referido a su capacidad de definición de políticas, de administración y a sus funciones y atribuciones.

A este respecto, debe mencionarse que todas las funciones compartidas están sujetas a la normativa pertinente de cada sector. Así, por ejemplo, todas las iniciativas en las áreas de deportes y recreación están sujetas a las políticas generales de DIGEDER. En el caso de la ejecución de tareas de construcción de viviendas sociales e infraestructura sanitaria, la Municipalidad tiene que coordinar su operación con otros órganos de la administración del Estado que en la mayoría de los casos forman parte de la administración centralizada, y en otros casos requiere contar con la aprobación previa de ellos para desarrollar sus atribuciones. En materia de vivienda las municipalidades deben compartir atribuciones con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y con los SERVIU. En materias de capacitación, sus iniciativas quedan sujetas a las políticas del SENCE; y así podríamos seguir.

En cuanto a las funciones privativas, existen casos en que la situación es similar. Así, por ejemplo, en el área del transporte y tránsito público, el municipio no puede salirse de la normativa del Ministerio de Transportes, lo que hace que en la práctica los departamentos de tránsito se dediquen sólo a tareas menores.

En cuanto a las disposiciones sobre urbanismo y construcción, sólo aplica las disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcción, y así, también podríamos continuar.

No existe una delimitación entre los distintos niveles del gobierno, permitiéndosele a los municipios intervenir en todas las áreas que estimen convenientes dentro del ámbito local y al gobierno central exigir al gobierno local una serie de tareas que normalmente no tienen un reembolso adecuado.

En cuanto a ingresos, la participación de los municipios para cobrar, fiscalizar y generar sus recursos propios es muy limitada. Además, manejan poca información al respecto y no pueden opinar sobre el sinnúmero de exenciones en diversos impuestos de beneficio municipal que son fijadas a nivel central. Además, existe discrecionalidad en la determinación de los coeficientes del Fondo Común Municipal. Toda esta falta de responsabilidad de los municipios sobre su financiamiento hace que adopten una "pasividad financiera" y lo enfrenten con incertidumbre, mientras se dedican sólo a esperar las transferencias del gobierno central.

En el caso de los ingresos delegados a las municipalidades, si bien estos son transferencias automáticas, las autoridades centrales definen sus niveles; y a la vez, la legislación plantea una gran inflexibilidad en su manejo por los municipios. En especial se deben destacar aquí los casos de la salud y educación municipalizada, que aquí no se examinarán.

Por último, existe una gran dependencia de los recursos externos para realizar obras de inversión y adelanto específicas y otras inversiones sociales, a la vez que falta personal capaz de presentar proyectos para competir por fondos externos. Esto limita la participación comunal dado que por su propia naturaleza, los recursos externos no contemplan la realidad comunal en la priorización de los fondos. Además, los municipios

están limitados para desarrollar programas de inversión de largo plazo:

En suma, los problemas existentes están por el lado de los ingresos y las verdaderas responsabilidades de las municipalidades. Cualquier reforma del sistema municipal debe tocar su estructura administrativa y de gestión.

4. PROPOSICIONES.

Algunas propuestas de modernización del aparato municipal son:

El rol principal del Estado a nivel local está en garantizar una asignación de recursos socialmente eficiente.

Dentro de este marco hay que garantizar que no se favorezca relativamente a los pobres de una localidad en desmedro de los de otras. De esto se deriva que cada municipalidad debe recibir un aporte fiscal para financiar sus actividades sociales, monto dependiente, exclusivamente, del número y nivel de pobres en cada comuna, variables que deben estar correctamente determinadas a nivel central.

Debe revisarse el rol del Fondo Común Municipal, donde algunos de sus criterios nada tienen que ver con la pobreza efectiva de cada comuna.

Los criterios anteriores también deben aplicarse a los casos en que se decida subsidiar el cobro de los precios que pagan los habitantes de una comuna por el uso de determinados bienes o servicios. Por ejemplo, si se decide que es conveniente subsidiar el servicio de recolección de basura en un municipio pobre, éste se debiera financiar a nivel nacional a través del gasto social.

Las actividades distribuidoras del Estado se deben llevar a cabo sin alterar la asignación de recursos o de personas. De esto se deriva la importancia de separar este rol y actuar en este campo a nivel nacional. Es decir, en el caso de las políticas redistributivas se debe actuar directamente a través del gasto

social, contando para ello con fondos nacionales. Esto requerirá de reformas en algunos sistemas de cobros donde los dos indicadores están mezclados.

Dentro de la función asignación de recursos, los aspectos más importantes a tomar en cuenta son los casos de las externalidades y los bienes y servicios públicos. El problema es que, tal como se señaló, en general los efectos de las externalidades traspasan la comuna. Esto es así en los casos de los efectos externos que hay en salud y educación, la congestión en determinados bienes públicos y los problemas de contaminación.

En el tema de los bienes y servicios públicos, lo óptimo desde un punto de vista social es que por el uso de cada bien o servicio individual se cobre su costo marginal social. Parece simple en teoría, pero en la práctica se pueden dar casos en que los costos de implementar un sistema de tarificación sean mayores que sus beneficios. En tal caso, se deberá recurrir a otros instrumentos de cobro indirecto. Dentro de estos están los cobros por permisos de edificación, patentes municipales e impuesto territorial.

En los casos en que sí se puede tarificar, debe hacerse cobrando el precio óptimo desde un punto de vista social. Tal situación también es válida para los bienes y servicios "privados", como el aseo y ornato, extracción de basura domiciliaria y administración de parques y áreas verdes, donde las externalidades son mínimas.

Frente al problema que surgiría cuando los bienes públicos desbordan la jurisdicción comunal, el cobro debiera hacerse en el nivel superior de la administración geográfica del Estado. Debiera haber mecanismos que graven a quienes se benefician de estas obras (las usan) sin importar a que localidad pertenezcan. Igualmente, en el caso en que la relación entre el impuesto (cobro) y el bien o servicio público sea débil, o el costo administrativo sea considerable, se podría recurrir al

financiamiento y provisión de los bienes en cuestión, vía impuestos de cobertura nacional. Detrás de estas ideas está un concepto de correspondencia fiscal en el sentido de que los costos de determinados bienes y servicios públicos recaigan sobre sus beneficiarios.

Esto es de particular importancia para evitar una congestión en el uso de determinados bienes y servicios públicos (por ejemplo, calles) o que la gente no incorpore estos precios en sus decisiones de localización (por ejemplo, en el caso del crecimiento de las ciudades).

Algunos problemas que surgen de la aplicación práctica de los criterios de cobro indirecto son las modificaciones legales que se deben llevar a cabo. Por ejemplo, los permisos de edificación y urbanización están determinados por una norma general de la Ley General de Urbanismo y Construcción, que habría que modificar.

Otra crítica a este esquema es que si bien desde un punto de vista económico los cobros indirectos serían justificados, el que distintas localidades tengan distintos tipos o magnitudes de problemas de congestión de bienes públicos o externalidades lleva a que los cobros deben ser distintos, lo que a su vez implicaría la existencia de distintos niveles de impuestos entre distintas localidades. Este es justamente el objetivo buscado por las ideas anteriores: los costos, por ejemplo de congestión, se deben internalizar, y ello requiere que las localidades más congestionadas sean más caras en términos urbanos.

En este sentido, la idea de que los municipios tengan una cierta flexibilidad en la determinación de las tasas de los impuestos es de suma importancia. Por supuesto, de aquí también se deriva la necesidad de que las autoridades del Estado sean capaces de llevar a cabo una adecuada labor de tasación de los bienes raíces, de acuerdo a criterios comunes y sin discrecionalidad.

Igual cosa sería muy importante para el caso de las patentes -comerciales e industriales- municipales. El que presenten una mayor flexibilidad, dependiendo, por ejemplo, del barrio en que estén localizados los establecimientos, y que además sean función directa del patrimonio, verdaderos impuestos patrimoniales, tiene que ver con otras variables, como el número de trabajadores, y son aspectos primordiales en este sentido.

Estos aspectos, aparte de permitir una internalización de los verdaderos costos que producen diversas actividades sobre la sociedad, permiten una competencia entre los municipios en términos de atraer locales comerciales, industriales u otros a las comunas que tienen los menores impuestos y ofrecen los mejores servicios básicos, de seguridad y otros.

Vale también la pena referirse a los peajes y permisos de circulación, problema ligado a la congestión en el uso de determinados bienes públicos. Es natural que los beneficiarios paguen los costos fijos de una obra de infraestructura dado que los beneficios se reflejan en la valorización de sus propiedades; pero es igualmente natural que los peajes reflejen sólo los costos marginales del uso de las calles de forma tal que se garantice un uso eficiente. En este sentido, un esquema de tarificación vial es más eficiente que un esquema de restricciones cuantitativas.

El cobro por el uso de estas vías debe usarse en nuevas obras de infraestructura. Como han señalado algunos autores, hay que devolver los fondos a los usuarios a través de nuevas obras. No se debe desvirtuar el uso de estos cobros de forma tal de crear nuevos impuestos.

La recaudación de los permisos de circulación se debe destinar a financiar parte de los costos que impone la circulación de vehículos en las calles: pavimentar, señalizar y otros. Dentro de este marco se debe reestudiar el componente redistributivo de estas patentes, derivado del cobro de tasas progresivas al valor del vehículo. Tal como se señaló, este rol redistributivo del

Estado se puede llevar a cabo más eficientemente a través de otros mecanismos, evitando distorsiones. Debido a este componente distributivo, se da la situación absurda de que los costos de infraestructura dependen del valor de los autos. Sin lugar a dudas se puede avanzar en la búsqueda de indicadores más acertados para diferenciar los costos de desgaste que le imponen los distintos tipos de vehículos a los caminos.

En el tema de seguridad ciudadana, cuya contraparte es la delincuencia, los municipios pueden jugar un rol fundamental, teniendo en cuenta dos aspectos: por una parte, debe fomentarse la autoprotección de las personas; por otra, se deben generar incentivos que dificulten la acción delictual y fomenten la participación ciudadana.

Para ello, puede ser interesante evaluar la aplicación de algunas medidas, como incentivar la autoprotección a través del cierre de pasajes o la creación de mecanismos vecinales de apoyo a la labor policial; el aumento de la frecuencia de patrullaje de personal policial u otro personal especializado (por ejemplo, empresas de seguridad o personal municipal) que puede apoyar estas tareas; el mejoramiento del equipamiento urbano (iluminación y comunicación), para lo cual instancias de financiamiento compartido entre la comunidad y el gobierno local pueden ser una alternativa; la creación de fiscalías municipales que aumenten la probabilidad de que las personas hagan las denuncias y posteriormente se lleven a cabo los procesos; y la cooperación que pueden prestar los municipios en la administración y financiamiento de cárceles.

De la aplicación de lo anterior quedará claro a qué nivel de la administración del Estado se deben proveer o producir determinados bienes públicos. Pero si aún existieran actividades donde las competencias de los municipios se topan con las de otros entes del Estado, se debe tratar de ampliar las atribuciones con que cuentan las municipalidades, ya que son ellas las que se

encuentran más informadas respecto de las necesidades de sus pobladores.

PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO.

En algunas de las labores que el Estado debe llevar a cabo es posible trasladar la producción de bienes y servicios públicos desde el sector público (municipio) al sector privado. Esto se podría definir como un proceso de privatización, en la medida que es una subcontratación de servicios. El objetivo de esta medida sería ahorrar recursos fiscales.

El sentido común y también la experiencia indican que en la medida que los productores de ciertos bienes o servicios públicos (o privados que están dentro de las atribuciones de los municipios, o sociales) entran a competir entre sí, los costos de producción se reducen significativamente por efectos de una mayor eficiencia. Por supuesto, la subcontratación de servicios no implica que el Estado abandone por completo estos sectores, sino que se concentre en las actividades de regulación de los mismos. Así, tendrá menos funciones, pero más específicas y acordes con su naturaleza (es claro que la producción no es una función "natural" del Estado).

El mismo concepto que la gestión moderna de empresa reconoce, puede ser aplicable a la gestión municipal: debe haber procesos de licitación competitivos por la prestación de determinados servicios donde se piensa que el sector privado tiene posibilidades de ser más eficiente. Este tipo de actividades puede abarcar desde los servicios de aseo y ornato hasta otras de desarrollo social, como, por ejemplo, la alimentación en escuelas o jardines infantiles de administración municipal y otras de mantención de caminos, semáforos y obras viales.

En el caso de las funciones de vivienda social que puede llevar a cabo un municipio, éste se encuentra mejor informado de las formas más efectivas para determinar en qué zonas se focaliza la marginalidad habitacional. Por otra parte, en cuanto a la

promoción del deporte y la recreación, se puede la entrega a las municipalidades de todas las facultades de la DIGEDER, en términos de construir, habilitar y administrar campos deportivos, pero contando con los aportes centrales para ello (Este caso de DIGEDER también da para otras soluciones, como se verá más adelante, siendo posible privatizar o traspasar algunas de sus instalaciones).

Un avance un poco más ambicioso en este sentido sería que el Estado ceda la administración completa de ciertas actividades, que ni siquiera proveer su financiamiento. Esto podría ser así en, por ejemplo, la administración de algunos parques y áreas verdes, que puede ser cedida a las juntas de vecinos, o de estadios y recintos deportivos vecinales que se pueden traspasar a juntas de vecinos o privatizar, vendiéndolos a clubes deportivos o empresas que se interesen en tener instalaciones deportivas.

Otro caso donde se podría fomentar la participación privada podría ser en las obras de infraestructura. Así, se podrían realizar convenios de concesiones de obras de infraestructura, por ejemplo, en puentes, pasos sobre o bajo nivel, autopistas u otras obras que cada municipio considere necesarias para el desarrollo de su infraestructura vial tanto urbana como interurbana.

Dentro de estas concesiones también se podrían incluir las obras sanitarias, con las nuevas necesidades que están surgiendo -o estaban postergadas-, como el tratamiento de aguas servidas y la evacuación de aguas lluvias, la salud y la educación.

En los casos en que las concesiones implican que los privados lleven a cabo nuevas obras, debiera ser posible tarifificar con facilidad por su uso, a la vez que el precio cobrado refleje el verdadero costo marginal de este uso, tal como ya se señaló.

Todo esto implica una transformación de las actividades que se llevan a cabo en los municipios, que debe pasar a ser un proveedor de servicios del Estado a nivel comunal. Esto requerirá

de diversos cambios al interior de los municipios, empezando porque sean capaces de determinar los costos y beneficios sociales de los bienes y servicios públicos en su jurisdicción. La solución pasa por reformular toda la gestión municipal y subcontratar la mayoría de estas labores., lo que también se puede aplicar a otros servicios que se pueden subcontratar con agentes especializados, reservándose el municipio el rol regulador de todas estas actividades.

ANEXO 1

Funciones Privativas:

- a) Aplicación de las disposiciones sobre transporte y tránsito público dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo.
- b) Aplicación de las disposiciones sobre construcciones y urbanización, en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo.
- c) Planificación y Regulación urbana de la comuna y confección del plano regulador de acuerdo con las normas legales vigentes.
- d) Aseo y ornato comunal.
- e) Promoción del desarrollo comunitario.
- f) Elaboración, promoción y modificación del plan de desarrollo comunal, cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y comunales.

Funciones compartidas (que se pueden desarrollar directamente o con otros órganos de la administración del Estado):

- a) Asistencia social.
- b) Salud pública.
- c) Protección del medio ambiente.
- d) Educación y cultura.
- e) Capacitación y promoción del empleo.
- f) Deporte y recreación.

- g) Turismo.
- i) Vialidad urbana y rural.
- j) Urbanización.
- k) Construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias.
- l) Prevención de riesgos y prestación de auxilio en situaciones de emergencia.
- m) Desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

Los municipios también tienen las llamadas atribuciones esenciales (ver artículo 5°):

- a) Ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento.
- b) Elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal.
- c) Administrar los bienes municipalidades y nacionales de uso público existentes en la comuna, salvo que, en atención a su naturaleza o fines y de conformidad a la ley, la administración de estos últimos corresponda a otros órganos de la Administración del Estado.
- d) Dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular.
- e) Establecer derechos por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen.
- f) Adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles.
- g) Otorgar subvenciones y aportes a personas jurídicas de carácter público o privado, sin fines de lucro, que colaboren directamente en el logro de sus funciones.
- h) Aplicar tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local y estén destinados a obras de desarrollo

comunal, para cuyo efecto las autoridades comunales deberán actuar dentro de las normas que la ley establezca.

- i) Constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro, destinadas a la promoción y difusión del arte y la cultura.
- j) Establecer en el ámbito de las comunas o agrupación de comunas, territorios denominados unidades vecinales, con el objeto de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana.

MEDIO AMBIENTE

I.- Introducción

"El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza" es una de las garantías constitucionales contenidas en el artículo 19, número 8, de la Constitución Política de 1980. Recoge, específicamente, la preocupación universal por el medio ambiente. El inciso segundo agrega: "La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente".

El reconocimiento de los efectos del deterioro ambiental en la salud integral del planeta, unido a los esfuerzos de los países por lograr un mayor desarrollo para obtener bienestar económico, ha llevado a los gobiernos a enfrentar la tarea de restablecer una sana relación entre la economía, la naturaleza y la comunidad humana. Surge así el concepto de desarrollo sustentable, que piensa en crecimiento económico con equidad social y con preservación y cuidado de los recursos naturales, y que lleva a buscar los mecanismos adecuados que, junto con fomentar el desarrollo económico, protejan el medio ambiente.

Existe la percepción de que el mercado tiene una relación muy directa con el deterioro del medio ambiente. En esta perspectiva aún cuando se reconocen casi sin dudas las ventajas del liberalismo económico, no existe igual consenso en la capacidad de la economía de mercado para adecuar su funcionamiento a las exigencias de un desarrollo sustentable. Normalmente se trata de recurrir a los controles políticos para la utilización de los recursos a fin de evitar los problemas que se derivan del hecho que los mercados promueven el consumo de recursos.

Sin desconocer la validez de muchos argumentos que pueden avalar la necesidad de un control para limitar los estragos ambientales del mercado, es posible tener otro punto de vista: el "ambientalismo de mercado". Su validez se centra en un sistema de derechos de propiedad sobre recursos naturales muy bien especificados, más aún si se logra que los derechos de propiedad específicos sean transferibles, pues los dueños entran a considerar no sólo su propia valorización, sino lo que terceras partes podrían pagar por ellos. Con la propiedad privada, las ganancias y las pérdidas miden el nivel de eficiencia de quienes toman las decisiones. En este contexto se valora el papel del Estado de velar por los derechos de propiedad.

Si bien es cierto que la comprobación del deterioro ambiental a nivel del planeta ha generado una movilización internacional creciente, de la que no se excluye Chile, debemos reconocer que la preocupación por el tema está presente en el país hace mucho tiempo.

II.- Descripción del Problema

Desde hace varias décadas se han dictado normas jurídicas destinadas a regular aspectos específicos del quehacer humano que tienen incidencia ambiental. Una recopilación reciente hecha por CONAMA detectó la existencia -y vigencia- de 718 textos legales de diversa jerarquía a partir de 1912, con leyes referidas a Reservas Forestales, Ley de Bosques, Neutralización de residuos industriales, etc. El mismo estudio permitió comprobar la gran dispersión, incoherencia y falta de organicidad de la legislación sectorial vigente, lo que ha provocado gran desconocimiento de los alcances normativos, incertidumbre sobre la vigencia de textos coexistentes y un alto grado de incumplimiento.

Las competencias públicas para la protección y gestión ambiental se reparten en una multiplicidad de organismos de diverso rango, que operan de manera inorgánica, descoordinada, con paralelismo y ambigüedad de funciones y de responsabilidades. Ello se atribuyó, en gran medida al hecho que la legislación ambiental vigente ha sido dictada en forma sectorial y compartimentalizada, sin visión global e integradora.

Para corregir los vacíos legales existentes se elaboró la Ley Nacional sobre Bases Generales del Medio Ambiente, que contiene los principios y orientaciones que sustentan la política para el medio ambiente y definen el marco en que se desarrollará; la mayor parte de sus normativas en vigencia está aún en elaboración (reglamentos y leyes específicas). La ley, N°19.300, fue aprobada por el Congreso Nacional en enero de 1994 y publicada en el Diario Oficial con fecha 9 de marzo del mismo año.

Como señala su nombre, se trata de una ley de "bases generales", que contempla lo más fundamental a fin de iniciar un proceso ordenador de la normativa ambiental en el país. Para efectos de este análisis, el contenido se ha dividido en cuatro aspectos:

1°.- En primer lugar están las definiciones legales, cuya particular importancia radica en que obligan a los ciudadanos, autoridades y jueces a entender los términos en la forma que el legislador ha determinado. Entre los conceptos que se definen, de capital importancia para comprender y atribuir correctamente las obligaciones y responsabilidades jurídicas de las personas, destacar los de biodiversidad, contaminación, medio ambiente, conservación del patrimonio ambiental, preservación de la naturaleza, impacto ambiental y daño ambiental.

2° Instrumentos de Gestión Ambiental: la ley establece diversos instrumentos de gestión ambiental, es decir, dota al Estado de mecanismos para administrar y regular el uso de los componentes del medio ambiente. Fundamental es el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) de los proyectos de inversión públicos y privados.

El SEIA indica el tipo de proyectos que deberá someterse a evaluación de su impacto ambiental y señala los criterios para determinar si antes se deberá efectuar una Declaración de Impacto Ambiental (DIA), fórmula rápida aplicable a proyectos cuyas actividades están suficientemente reguladas por normas, o si se deberá elaborar un

Estudio de Impacto Ambiental (EIA). Este último es un documento más complejo, aplicable fundamentalmente a grandes proyectos de inversión que pueden tener un impacto significativo en el medio ambiente y cuyos potenciales efectos no están regulados en su totalidad o dependen de apreciaciones de carácter subjetivo (por ejemplo, la alteración de paisajes con valor patrimonial o los efectos sobre una comunidad y su cultura, etc.). Las disposiciones pertinentes indican la forma y el proceso para calificar las DIA y los EIA, las instancias de participación ciudadana en dicho proceso, los plazos existentes para que la autoridad se pronuncie, la coordinación que es necesario aplicar para materializar el concepto de "ventanilla única" en el otorgamiento de los permisos de carácter ambiental, las condiciones que obligan a aprobar o rechazar un DIA o un EIA, los mecanismos de reclamación de las decisiones de la autoridad. Con todo, el SEIA no entrará en vigencia mientras no se dicte el reglamento que la misma ley prevé.

Además de los instrumentos de gestión ambiental que se entregan al Estado, es decir, aparte del SEIA, la ley establece el mecanismo de generación de normas de calidad ambiental (primarias y secundarias), normas de emisión, planes de manejo para recursos naturales renovables, planes de prevención para las zonas declaradas latentes y planes de descontaminación para las zonas declaradas saturadas. En todos estos casos se requerirá de un decreto supremo con ciertos pasos previos para su elaboración y para establecer su contenido normativo: tener los estudios y evidencias científicas que avalen la idoneidad del estándar o del plan; los análisis de costo y beneficio de las medidas y estándares que se propongan; y las instancias para permitir la formulación de observaciones, objeciones y comentarios que a los interesados les pueda merecer la proposición pertinente. Esto es parte de lo que se denomina "participación ciudadana", también considerada un instrumento de gestión ambiental. Asimismo, se permite la impugnación del decreto dictado ante los tribunales ordinarios de justicia, si contraviene la ley o causa a alguien un daño o perjuicio.

3° Responsabilidad en materia ambiental. En este sentido hay que distinguir dos planos: la responsabilidad ordinaria civil y la responsabilidad por daño ambiental.

Respecto a la responsabilidad civil, la ley ratifica su aplicación para quienes sufran daño o perjuicio por una acción dolosa o negligente por parte de otra persona. La segunda, en cambio, constituye una innovación jurídica. La responsabilidad por daño ambiental hace nacer una acción que puede terminar en una sentencia que obligue al responsable a reparar el daño que haya causado al medio ambiente, cuando es "significativo". En este caso también se requiere de culpa o dolo de parte del supuesto responsable, estableciendo sí algunas presunciones legales en favor del demandante cuando hay infracción a las normas o planes antes aludidos, con lo cual se invierte el peso de la prueba, debiendo el demandado probar que actuó sin negligencia o dolo. No obstante, en aquellos casos en que leyes especiales tengan consagrada la responsabilidad por daño al medio ambiente, se aplica ese tratamiento jurídico, pues tales cuerpos legales primarán sobre esta ley.

4° El cuarto aspecto relevante que esta ley contempla, se refiere a la creación de la institucionalidad estatal que tendrá a su cargo el tema ambiental. Se crea un servicio público, la Comisión Nacional del Medio Ambiente (Conama), sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, con atribuciones y funciones, con planta de personal y presupuesto, y descentralizado. En cada región del país existirá una Comisión Regional del Medio Ambiente (Corema), integrada por los servicios con competencias ambientales en cada región, con un grado importante de autonomía para decidir sobre los proyectos de inversión y cuestiones ambientales de la propia región.

Definiciones Legales

Las definiciones legales son importantes porque sustraen del ámbito del lenguaje común, cuyo significado la jurisprudencia chilena asocia al

diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, o del lenguaje técnico. Obligan al intérprete de la norma - un juez, una persona jurídica o natural o la autoridad administrativa- a adoptar el significado que la propia ley da al concepto pertinente. La definición legal se usa cuando el significado natural o técnico-científico de las palabras es insuficiente para describir la conducta esperada o para dar cuenta de hechos relevantes desde un punto de vista exclusivamente jurídico, o cuando se quiere evitar ambigüedades innecesarias.

Las definiciones más importantes contenidas en el artículo 2º, que forma parte del Título I, son:.

Contaminación: "la presencia en el ambiente de sustancias, elementos, energía o combinación de ellos, en concentraciones y permanencia superior o inferiores, según corresponda, a las establecidas en la legislación vigente".

Es, tal vez, de la definición más relevante de la ley. Su efecto jurídico consiste en que define un espacio de utilización legítima del medio ambiente; contaminación sólo existirá en la medida en que se infrinja una norma preestablecida que señale límites precisos de calidad de algún componente del medio ambiente o de emisión. Esto permitirá distinguir el uso y la alteración legítimos del medio ambiente de su uso y alteración ilegítimos, constituyendo este último un caso de contaminación del medio ambiente.

Resumiendo, lo que se considera jurídicamente contaminante debe ser producto de una convención o acuerdo social, lo que se expresa a través de normas, pues en el mundo real todo contamina de un modo u otro, ya que no existe un estado natural único y en estado de "pureza".

La letra k) del referido artículo 2º de la ley contiene la definición de "Impacto Ambiental", entendiendo como tal "la alteración del medio ambiente provocada directa o indirectamente por un proyecto o actividad en un área determinada".

Lo más relevante de esta definición es su coherencia con el concepto de contaminación. El impacto ambiental es la alteración positiva, neutra o negativa, del medio ambiente. No hay un juicio a priori de que todo impacto ambiental es perjudicial. De ahí que que un determinado proyecto de inversión, público o privado, se pueda evaluar, es decir, sea susceptible de una investigación que determine su idoneidad ambiental mediante la cuantificación y calificación de sus impactos.

Instrumentos de definición de la calidad ambiental: son las normas de calidad ambiental, las que pueden ser primarias si se refieren a la salud humana, o secundarias, si se refieren a otros componentes del medio ambiente como la flora, fauna, etc.

Instrumentos de evaluación ambiental de proyectos de inversión: son los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) y la evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

Instrumentos de gestión ambiental: los que pueden ser utilizados para lograr los objetivos de calidad ambiental deseados por la sociedad chilena se establecen y regulan en el Título II de la ley. Estos instrumentos son:

- la educación e investigación;
- el sistema de evaluación de impacto ambiental;
- la participación de la comunidad;
- las normas de calidad ambiental y sobre preservación de la naturaleza y conservación del patrimonio ambiental;
- las normas de emisión;
- los planes de manejo, prevención o descontaminación, y
- la participación ciudadana.

La importancia de todos esos instrumentos radica en que deberían acotar el accionar del Estado en cuanto a las formas de regulación del uso del ambiente o de sus componentes. Su sentido de estos instrumentos es servir de medio para lograr los objetivos de calidad

ambiental, los que serán expresados en las normas de calidad ambiental y sobre preservación de la naturaleza y conservación del patrimonio ambiental, dejando la máxima libertad de cómo hacerlo a los sujetos normados.

La responsabilidad por daño ambiental está tratada en el Título III de la ley. Es una innovación jurídica importante de esta ley. Da lugar a la acción ambiental, cuyo objetivo es obtener la reparación del medio ambiente dañado. También es básico en esta materia el artículo 3° de la ley, contenido en el Título I de las "Disposiciones Generales", el cual consagra la regla general para el tema de la responsabilidad, al establecer que "todo el que culposa o dolosamente cause daño al medio ambiente" estará obligado a repararlo y a indemnizar en conformidad a la ley.

Se establecen presunciones en favor del demandante, esto es, que hacen presumir legalmente la responsabilidad del demandado (su dolo o culpa). La presunción legal admite prueba en contrario por parte del demandante. El efecto jurídico radica en que se invierte el peso de la prueba, debiendo el demandado probar que obró diligentemente y de buena fe. Los hechos que dan lugar a la presunción de que el demandado es responsable del daño ambiental son los siguientes:

- infracción a las normas de calidad ambiental;
- infracción a las normas de emisión;
- infracción a los planes de prevención o de descontaminación;
- infracción a las regulaciones especiales para los caos de emergencia ambiental, las que ahora deberán establecerse por ley;
- infracción a las normas sobre protección, preservación o conservación ambientales establecidas en las leyes.

Sin embargo, la indemnización sólo procede cuando se demuestre la relación causa- efecto entre la infracción y el daño producido. Esto significa que la relación de causalidad no está sujeta a presunción. Consecuentemente, si no se prueba la relación causal entre infracción y

daño, sólo se debiera ser objeto de sanciones que establece la ley por infracción a las normas antes indicadas. Esto implica que puede haber infracción a las normas y no haber daño.

Consecuencias jurídicas

En materia de consecuencias jurídicas para los infractores y responsables de daño ambiental están en primer lugar las sanciones contempladas en el artículo 56 de la ley, que ofrece un amplio rango al juez. Las sanciones posibles son:

- amonestación;
- multas de hasta mil UTEM;
- clausura temporal o definitiva.

La sanción que se imponga depende de ciertas condiciones establecidas en el artículo 58 que el juez debe ponderar en los siguientes aspectos:

- gravedad de la infracción según los niveles en que se hayan excedido las regulaciones ambientales;
- las reincidencias;
- la capacidad económica del infractor;
- el cumplimiento de los compromisos contraídos en un DIA o en un EIA.

En síntesis, la ley N°19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente constituye un razonable y equilibrado punto de partida para ordenar y generar la normativa ambiental del país. Resta ahora otra etapa tan difícil como la anterior: aplicar y hacer que opere en la práctica la ley. Sus normas no entrarán en vigencia sino hasta la aprobación de otros cuerpos legales especiales cuya necesidad es urgente.

PROPOSICIONES

- Es necesaria una exhaustiva revisión de la legislación sobre Medio Ambiente, con el fin de formar un texto integrado, sistematizado,

que refunda toda la legislación vigente compatible. Actualizar y derogar lo que resulte obsoleto o inconciliable.

- Revisar la institucionalidad vigente, evitando duplicidades y ambigüedades especialmente en responsabilidades y funciones. Eliminar instancias que no están acordes con el rol normativo, regulador y fiscalizador del Estado.

Cuidar que las decisiones en las materias ambientales se adopten con la debida protección a las inversiones para que no se vea afectado el desarrollo del país.

- Establecer mecanismos que incentiven la participación del sector privado, especialmente en la incorporación a los procesos industriales de tecnologías que minimicen la producción de elementos contaminantes.
- Establecer incentivos para generar conductas, aptitudes y acciones que combinen el desarrollo sustentable y el ambientalismo de mercado, de modo de permitir la protección del ambiente conjuntamente con el crecimiento económico del país.
- Dictar los reglamentos y leyes necesarias para determinar reglas claras y precisas que aseguren la necesaria estabilidad, con el objeto de no paralizar inversiones sino que, por el contrario, incentivarlas (Reglamento EIA - Ley de emisiones transables entre otros).

ANEXO

FICHAS TECNICAS "MODERNIZACION DEL ESTADO"

A continuación se presentan fichas técnicas sobre la modernización del Estado. Cada ficha contiene un problema y posibles alternativas de solución.

En estas fichas se describen aquellas acciones del Estado que por sí mismas o por su vínculo con las actividades privadas, le ocasionan perjuicios y le encarecen su accionar.

El origen de estas fichas son las numerosas sesiones de trabajo que tuvieron los investigadores de la Universidad Nacional Andrés Bello (UNAB) con las distintas ramas de la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC). Durante esas reuniones, los dirigentes empresariales y funcionarios de las ramas plantearon las acciones que, a su juicio, el Estado debería implementar para facilitar el trabajo de las empresas.

Después de leer las fichas, algunos pueden pensar que muchos de los problemas seleccionados son menores. Aceptamos que gran parte de estas fichas no describe los grandes problema de la relación Estado-empresas. Sin embargo, nuestra experiencia, así como la de muchos empresarios, nos lleva a concluir que es un error despreciar aquellos problemas aparentemente menores. Remover obstáculos a la labor diaria de miles de empresas en su relación con el Estado constituiría un formidable avance en la modernización de la economía chilena.

1.- TIPO DE CAMBIO REAL

Descripción del Problema

Todas las actividades exportadoras y competidoras de importaciones han visto disminuir su rentabilidad en los últimos años como consecuencia de la disminución progresiva del tipo de cambio real.

Posibles Soluciones

a.- Menor crecimiento del gasto fiscal. El gobierno debe establecer como política de largo plazo un aumento del gasto fiscal menor que el aumento del PGB. Ello disminuiría la presión sobre los precios de los productos no transables y, por ende, aumentaría progresivamente el tipo de cambio real.

Además, el menor gasto fiscal permitiría al Banco Central relajar el proceso de ajuste exclusivamente vía tasas de interés, lo que ha provocado un alto diferencial entre las tasas de interés de Chile y el resto del mundo y por ende, flujos de créditos hacia Chile en busca de las altas tasas, con la consiguiente disminución del tipo de cambio real.

b.- Apertura de la cuenta de capitales "hacia afuera", lo que significaría un aumento de la demanda por moneda extranjera por parte de empresas chilenas y, consecuentemente, un aumento en el precio de la moneda extranjera o tipo de cambio real.

c.- Disminuir el actual nivel de los aranceles aduaneros: no sólo mejoraría la eficiencia global de la economía chilena al integrarla con mayor intensidad al exterior, sino que también aumentaría la demanda por moneda extranjera, lo que contribuiría a elevar el tipo de cambio real.

d.- Una mayor austeridad en el gasto fiscal permitiría al Banco Central, primero, alinear las tasas de interés internas con las internacionales; y después, eliminar gradualmente los encajes a los créditos externos, que hoy afectan negativamente la competitividad de los productores. El aumento que han tenido en los últimos meses las tasas de interés en EEUU plantea una coyuntura favorable para la eliminación de estos encajes.

2.- IMPUESTOS

Descripción del Problema

En un mundo de alta movilidad del capital financiero y del capital humano, las altas cargas tributarias tienden a ahuyentar estos factores de producción, incentivando que se establezcan en países de menor carga tributaria, "evadiendo" así los altos impuestos. Para un país en desarrollo como Chile resulta de la mayor importancia tener impuestos bajos para competir con éxito en atraer el capital humano y financiero.

Posibles Soluciones

- a.- Gravar sólo las utilidades de las empresas que se distribuyen y no aquellas que se reinvierten, lo que incentiva la inversión y castiga el consumo.
- b.- Eliminar el impuesto a las ganancias de capital para poder competir con éxito frente a la mayoría de los países desarrollados y muchos en vías de desarrollo que ya lo suprimieron.
- c.- Disminuir las altas tasas marginales del impuesto a la renta a las personas naturales, con el propósito de no desincentivar el trabajo de aquellos más calificados.
- d.- Eliminar el impuesto de Timbres y Estampillas por cuanto afecta negativamente la competitividad de la empresa chilena.
- e.- Agilizar la devolución de impuestos, especialmente considerando el alto costo financiero que existe en el país.
- f.- Eliminar los impuestos a la transferencia tecnológica y de conocimientos:
 - 1.- Las remesas al exterior producto de franquicias para el uso de marcas, patentes, fórmulas, asesorías técnicas y otros servicios similares, tienen un impuesto de 40%. Si CORFO o el Banco Central

califican dichos pagos como improductivos, la tasa de impuesto puede subir hasta el 80%.

2.- El pago de honorarios por servicios prestados en el extranjero, trabajos de ingeniería o asesorías técnicas tributa un 20%. Si el experto extranjero presta sus servicios en Chile por plazos inferiores a 6 meses, la tasa de impuesto se eleva al 33%.

3.- REBAJA DE ARANCELES ADUANEROS

Descripción del Problema

Aranceles relativamente elevados perjudican la competitividad del país, deprimen el nivel del tipo de cambio real y alimentan altas tasas de inflación.

Posibles Soluciones

Rebaja gradual del nivel general de los aranceles aduaneros de un 11%, perfeccionando el funcionamiento de la Comisión de Distorsiones de Precios.

4.- ROL DEL ESTADO EN EL SECTOR INFRAESTRUCTURA.

Descripción del Problema

El país no cuenta con infraestructura suficiente en calidad y cantidad. Para superar esta situación es necesario definir claramente el rol del Estado en la solución de este problema.

Posibles Soluciones

a.- El rol del Estado debe ser: planificar indicativamente el desarrollo de la infraestructura de acuerdo al crecimiento de la economía, dictar normas técnicas, vigilar el estricto cumplimiento de los contratos con el sector privado, subsidiar la acción del sector privado cuando consideraciones sociales o de soberanía así lo aconsejen, y, en general, velar por el adecuado funcionamiento de los mercados de servicios y obras de infraestructura. En especial, el Estado debe velar por corregir las externalidades ambientales que pueda provocar la acción empresarial en el sector.

En vez de definir planes y presupuestos para obras según la lógica del Estado, se sugiere crear las condiciones para que comience a funcionar la racionalidad económica en este sector, mediante un cobro en relación al uso y una inversión asociada a los ingresos.

b.- Diseñar y aplicar un sistema racional de cobro por el uso de la infraestructura. Es preferible pagar por una infraestructura adecuada que dejar de crecer como país por no tenerla.

c.- Mejorar la actual Ley de Concesiones y convertirla en un instrumento que genere un mayor interés por participar de los inversionistas y, por ende, más obras de infraestructura para el país. Para ello se sugiere disminuir en la actual Ley de Concesiones el exagerado celo fiscalizador, sustituyendo las numerosas regulaciones fiscalizadoras ex-ante por pocas instancias fiscalizadoras ex-post, con importantes multas para aquellos que no cumplan con lo establecido en los contratos.

Además, es necesario flexibilizar los criterios de evaluación de las propuestas, de tal manera que se acepten propuestas distintas por parte de los inversionistas. La autoridad debería establecer los objetivos que persigue, permitiendo que la creatividad empresarial plantee soluciones diferentes para el logro de esos objetivos.

d.- En términos más específicos, la actual Ley de Concesiones debe ser modificada en los siguientes aspectos con el objetivo de dar mayor seguridad a los inversionistas. Hay que recordar que las concesiones son a largo plazo, por lo que todo lo que garantice más seguridad significará mayor competencia y por ende más beneficios para los usuarios.

* El Estado debe comprometerse a mantener la calidad de las vías alternativas en un nivel similar al que tenían cuando se adjudicó la concesión.

* El Estado debe comprometerse a mantener un valor de los peajes en las vías alternativas a las entregadas en concesión que sea previamente conocido por los inversionistas privados.

* El Estado debe comprometerse a no llevar a cabo inversiones directas o inducidas que afecten la rentabilidad de la concesión original en un "área de influencia" de la concesión original.

* El Estado debe definir en las bases de la licitación un plazo máximo para la apertura de las ofertas. En las licitaciones que se han hecho en los últimos años, se ha demorado hasta un año en definir al ganador. Esto desincentiva las ofertas y crea suspicacia entre los inversionistas.

5.-INCORPORACION DEL ESTADO A LA INVERSION EN INFRAESTRUCTURA

Descripción del Problema:

Se estima que los requerimientos anuales en infraestructura pública son del orden de US\$ 1500 millones, de los cuales el Estado solo tiene presupuestado invertir US\$ 800 millones. El déficit debe ser cubierto para que Chile sea un país desarrollado.

Posibles Soluciones:

- a.- Privatizar todas las empresas públicas que demandarán fuertes inversiones en el futuro y que pueden ser administradas por el sector privado. Entre ellas, empresas de agua potable y de obras sanitarias, aeropuertos y puertos.
- b.- Como regla general, las nuevas inversiones en infraestructura deben ser abordadas por el sector privado, salvo excepciones. Los inversionistas privados deben poder recuperar su inversión por la vía de cobros a los usuarios. En general, tanto las tarifas como las modalidades de cobro deberán ser definidas por el Estado, atractivas y estables, de manera de incentivar las inversiones del sector privado en infraestructura.
- c.- Respecto a la infraestructura pública existente, sólo la estrictamente necesaria debería quedar bajo administración estatal. La explotación del resto debe otorgarse en concesión al sector privado. En casos de concesiones no rentables privadamente, el Estado puede licitar un subsidio.

6.- EMPRESA PORTUARIA DE CHILE E INFRAESTRUCTURA PORTUARIA

Descripción del Problema

Estudios de los puertos de Chile señalan que su productividad es sustancialmente menor a la de puertos europeos y japoneses. Para revertir la situación se requieren cuantiosas inversiones y mejoras en la gestión. No hacerlo limitaría el desarrollo exportador del país.

Posibles Soluciones

a.- Privatizar en forma gradual los puertos de propiedad de EMPORCHI. Para ello se debe elaborar una estructura tarifaria para los servicios portuarios y, en general, contratos adecuados, que permitan dicha transferencia. Se debe incluir a los trabajadores, a los contribuyentes y a los Fondos de Pensiones a la propiedad de los puertos de EMPORCHI. Chile ha sido pionero en la privatización de monopolios naturales regulados por el Estado, como los sectores eléctrico y telecomunicaciones. No hay razones técnicas que impidan proceder de manera similar con los servicios portuarios.

b.- Si el Estado decide mantener algunos puertos bajo su propiedad, debe elaborar contratos de concesión a largo plazo que incentiven la inversión del sector privado en ellos.

7.- CAPACITACION

Descripción del Problema

El SENCE es un organismo muchas veces lento y burocrático en su operación, otorga beneficios modestos y de lenta recuperabilidad y no estimula una oferta de calidad de capacitación homogénea ni se controla su calidad. En la pequeña y mediana empresa la franquicia se subutiliza y hay restricciones a la gestión de organismos intermedios (OTIR).

Posibles Soluciones

- a) Generar mecanismos o procedimientos que permitan una mayor participación a las pequeñas y medianas empresas. Entre ellos:
 - Promover una ley para que el subsidio SENCE pueda ser descontado mensualmente de los PPM. Esto contribuiría a incentivar la capacitación en las empresas medianas y pequeñas para las cuales el costo financiero de recuperar el subsidio solo una vez por año es, muchas veces, inalcanzable.
 - Incentivar su incorporación a los OTIR, mediante una ampliación de la franquicia.
- b) Simplificar los procedimientos administrativos del SENCE. Descentralizar y modernizar su institucionalidad.
- c) Establecer un sistema de información pública en el SENCE acerca de los OTE, que permita a los usuarios discriminar por calidad.
- d) Fijar criterios económicos para la reajustabilidad del valor hora, eliminando la actual discrecionalidad.
- e) Facilitar la formación de nuevos OTIR, ampliar sus facultades y campos de acción y delegar la ejecución de funciones y programas SENCE en ellos.

8.- TRANSPORTE FERROVIARIO

Descripción del Problema

Escasa competitividad del sistema ferroviario chileno, lo que ha significado un servicio progresivamente deficiente y las consecuentes pérdidas de la empresa estatal de Ferrocarriles. Mal aprovechamiento de la infraestructura existente, la que podría ser competitiva en ciertas zonas del país.

Posible Solución

Privatizar la Empresa estatal de Ferrocarriles, incluyendo el material rodante, las empresas que prestan servicio al material rodante y las vías. Dado el nivel de competencia en el sector de transporte terrestre, se sugiere liberalizar las tarifas. Ofrecer parte de la propiedad a los trabajadores.

9.- CODELCO

Descripción del Problema

CODELCO continúa expandiendo su capacidad industrial en sectores en que el sector privado ya opera en mercados competitivos. Ejemplos son su asociación con la empresa canadiense CMS para la fabricación de equipos para la minería y la prestación de servicios a terceros distintos de CODELCO que hacen los talleres de "El Teniente".

Posible Solución

En el mediano plazo CODELCO debe privatizarse, para lo cual es necesario reformar la Constitución Política del Estado. En el corto plazo, CODELCO debe transferir al sector privado todas aquellas actividades que no constituyen su giro principal.

La Constitución fija con claridad el objeto de CODELCO, por una parte, y su firme compromiso con un Estado subsidiario, por otra. Esto último está claramente establecido cuando se exige una ley de quorum calificado para que el Estado pueda involucrarse en nuevas actividades empresariales.

10.- FONDO DE ESTABILIZACION DEL PETROLEO (FEP)

Descripción del Problema:

El FEP permite la discrecionalidad funcionaria en la fijación de precios de los productos derivados del petróleo, distorsionando sus precios relativos y, con ello, la asignación de un recurso importante para la economía chilena.

Posibles Soluciones

- a.- Terminar con el FEP porque la pérdida de poder que ha tenido la Organización de Países Productores de Petróleo (OPEP) en los últimos años no justifica la mantención de un instrumento "redistribuidor" de los precios en el tiempo.
- b.- Terminar con el FEP por el costo en eficiencia que significa para el país la distorsión en los precios relativos de los productos derivados del petróleo.

11.- PROTECCIONISMO DISFRAZADO

Descripción del Problema

Muchos productos de exportación enfrentan un proteccionismo disfrazado de parte de las autoridades de los países importadores. Esto significa que muchas veces los tratados bilaterales o multilaterales de apertura comercial no tienen los efectos buscados.

Posibles soluciones

Dotar de instrucciones y mayores recursos humanos y materiales a la Dirección Económica de la Cancillería para poder identificar y, posteriormente, denunciar ante las instituciones que corresponda, las medidas proteccionistas, muchas veces disfrazadas, de los países importadores de productos chilenos. En el corto plazo, si no existen esos mayores recursos, continuar transformando el Ministerio de Relaciones Exteriores, excesivamente político, en una Cancillería orientada preferencialmente a los problemas económicos.

12.- CUENTA UNICA FISCAL DEL BANCO DEL ESTADO

Descripción del Problema

La Cuenta Unica Fiscal es un monopolio del Banco del Estado que atenta contra la libre competencia en el sector financiero y que, de acuerdo a informaciones obtenidas, le significa utilidades por alrededor de \$25 mil millones al año.

Posible Solución

Licitación por períodos "largos" que permitan incorporar tecnología apropiada, la administración de la Cuenta Unica Fiscal entre los bancos comerciales del país. El gobierno sólo debe establecer en el contrato los servicios que desea se brinden. El "cómo" dichos servicios se otorgarán debe ser parte de la propuesta de cada banco.

13.- TAREAS NO RENTABLES ENCOMENDADAS AL BANCO DEL ESTADO

Descripción del Problema

Tradicionalmente los gobiernos han encomendado al Banco del Estado tareas que terminan siendo no rentables. Ejemplos han sido el otorgar créditos hipotecarios complementarios a las personas que se adjudican el subsidio habitacional y administrar carteras de crédito de dudosa recuperabilidad (ex-ANAP y diversas quiebras).

Posible Solución

Si el gobierno o cualquiera de sus reparticiones desea que un banco comercial le otorgue un servicio de dudosa rentabilidad, deberá **licitar un subsidio** entre todos los bancos para que se otorgue dicho servicio. Aquel banco que pida un **subsidio menor** por efectuar la tarea, se hará acreedor al contrato.

14.- AUMENTO DE IMPUESTOS CON DESTINO MUNICIPAL

Descripción del Problema

El gobierno pretende transferir obligaciones y responsabilidades a los municipios sin transferir simultáneamente los recursos fiscales para ello, lo que puede significar dos cosas: las responsabilidades no se pueden cumplir por falta de medios o los gobiernos locales tienen que aumentar los impuestos para que esas nuevas responsabilidades se cumplan. No resulta razonable aumentar impuestos de esta forma. Es necesario identificar en forma global las tareas que el Estado debe necesariamente acometer a nivel nacional y local; y luego establecer una carga tributaria para su cumplimiento. La distribución de las tareas entre el nivel central y el local no debe afectar el nivel total de la carga tributaria.

Posibles Soluciones

- a.- Las patentes municipales deben reflejar el costo de los servicios que los municipios prestan a las empresas y nunca financiarse con un impuesto patrimonial. No establecer impuestos al patrimonio de las empresas, por cuanto ellos desincentivan la inversión y el empleo productivo.
- b.- Establecer un nivel de impuestos con destino municipal sólo directamente relacionado con los gastos en inversión y mantenimiento de los bienes públicos de responsabilidad municipal. Los servicios que provean los municipios deben ser financiados con tarifas que reflejen los costos de proveerlos y no con impuestos.
- c.- Eliminar todas las exenciones a las contribuciones de bienes raíces que el Poder Ejecutivo ha determinado con cargo a los ingresos municipales y cuyo costo se estima en alrededor de \$ 40.000 millones al año. Si el gobierno central desea que algunas de esas exenciones se mantengan, debe pagar por ellas a los municipios afectados.

d.- Los municipios no deben tener la facultad para fijar las tasas de impuesto territorial, al menos para las empresas ya instaladas en ese municipio y que decidieron su instalación con una tasa fija y conocida.

15.- TRAMITES Y BUROCRACIA

Descripción del Problema.

Exceso de trámites y burocracia desincentiva la actividad económica de personas y empresas e incentiva la economía informal.

Posibles Soluciones

a.- Todo servicio del Estado que atienda público y emita documentos debe, en un plazo prudente, establecer:

- * un plazo máximo para la emisión de cada documento que emite.
- * un funcionario responsable de la emisión de cada documento.

b.- Se sugiere establecer, por ejemplo, cuatro plazos distintos, dependiendo de la complejidad del documento. Cada servicio público establecería, para cada documento que debe emitir, uno de estos cuatro plazos.

c.- Si los plazos de emisión determinados por los mismos servicios no se cumplieran, el funcionario responsable sería penalizado en su calificación anual, como pena mínima. De esta forma se le daría un elemento objetivo a la calificación anual de los funcionarios públicos. Hoy la gran mayoría de ellos es calificado en lista A, en parte por que no hay elementos objetivos de medición de su productividad.

d.- El horario de atención de los servicios públicos podrá ser distinto entre ellos y deberá adaptarse a las necesidades de sus usuarios o "clientes". Los horarios deberán ampliarse cuando la demanda así lo requiera.

e.- El Servicio de Impuestos Internos (SII) debería disponer de más locales para el timbraje de la documentación contable. En lo posible, debería existir al menos un local en cada comuna.

16.- LICITACIONES PUBLICAS

Descripción del Problema.

Se han detectado una serie de irregularidades en los procesos de licitaciones públicas, muchas de las cuales son de difícil corrección mediante cambios en leyes o reglamentos. Entre otras, estas son: alteración en las reglas del concurso durante y con posterioridad a la propuesta; propuestas muy específicas que dificultan la entrada de nuevos competidores; informalidad en el manejo de información reservada y tráfico de influencias. En general todas estas irregularidades tienden a desincentivar la competencia lo que perjudica al Estado.

Posibles Soluciones:

- a.- Establecer que las licitaciones por sobre cierto monto (por ejemplo, 5.000 UF), sean supervigiladas por un notario, quién garantizaría el cumplimiento de los procedimientos establecidos en las bases de la licitación.
- b.- Publicar en la prensa los resultados de las licitaciones y, cuando corresponda, indicar porqué se llama a una segunda presentación.
- c.- Integrar a los auditores internos de los servicios públicos que llaman a una licitación a los comités encargados de los procesos de licitación.

17.- LEY DEL CONSUMIDOR

Descripción del Problema

Aceptando que el Estado debe, en ciertas materias como sanidad e información, por ejemplo, velar porque el consumidor esté protegido o informado, en ningún caso este rol del Estado en relación al consumidor debe ser excesivamente regulatorio e intervencionista. Ello por cuanto si así fuera, el propio perjudicado sería el consumidor quien deberá pagar mayores precios por los productos que consume.

Posibles soluciones

- a.- El Estado no debe fomentar la creación de un **Fondo de Investigación de los Mercados** por cuanto sus funciones ya están asignadas al SERNAC. No es conveniente crear Fondos de duración indefinida y sin una clara dependencia administrativa por cuanto se incentiva la corrupción.
- b.- En general, se estima que una modificación de la actual Ley # 18.223, que rige las materias relacionadas con la protección al consumidor, sería suficiente para actualizar las normas.

18.- TURISMO

Descripción del Problema

Es necesario adoptar medidas que no discriminen contra la actividad turística y que incentiven, en el marco de una economía social de mercado, esta actividad.

Posibles Soluciones

- a.- Traslado de los días feriados de mitad de semana a los lunes siguientes.
- b.- Devolución expedita del IVA a los turistas extranjeros que adquieran bienes en Chile. Esta medida se aplica en algunos países europeos con éxito.
- c.- Conceder visas de turista de "entradas múltiples" al país durante un determinado período de tiempo. Esto es importante en viajes terrestres, especialmente en la zona sur del país.
- d.- Agilizar los trámites de ingreso y salida del país a través de los pasos fronterizos. Mejorar la infraestructura para la atención del turista.

19.- SERVICIO NACIONAL DE ADUANAS (SNA)

Descripción del Problema.

El SNA debe adecuar sus normas y operación al Chile moderno y abierto al comercio internacional.

Posibles Soluciones

- a.- Implementar un tercer turno en el Servicio Nacional de Aduanas.
- b.- Racionalizar el aforo físico de tal manera que el despacho de las declaraciones se realice en un plazo más breve, no teniendo que recurrir a las "habilitaciones extraordinarias" que estimulan la corrupción.
- c.- Cambiar el procedimiento de inspección exhaustivo por uno basado en técnicas muestrales estadísticamente objetivas.
- d.- Privatizar en el Servicio Nacional de Aduanas ciertas labores que operacionalmente pueden ser hechas por el sector privado, entre otras: el aforo físico, el procesamiento de información y la emisión de informes.
- e.- Permitir a los particulares construir almacenes extraportuarios, como ocurre en muchos países que tienen un activo comercio exterior.
- f.- El cabotaje o transporte marítimo dentro de las fronteras del país ha sido burocratizado innecesariamente al exigírsele los trámites documentales y físicos propios del comercio exterior. Habilitar en los puertos zonas de tránsito de carga de cabotaje libres de control aduanero.
- g.- Se observa lentitud en los servicios públicos ligados al comercio exterior por falta de un sistema computacional en línea entre todos ellos, que permita una atención más eficiente de los usuarios o "clientes". Sería deseable establecer una interconexión computacional de todos los servicios públicos ligados al comercio exterior para obtener mayor certeza, rapidez y coordinación entre los servicios. Se

sugiere el uso del sistema EDI de intercambio electrónico de documentos.

h.- La aceptación por parte del Servicio Nacional de Aduanas de certificados de depósitos Warrants que certifiquen el almacenamiento de mercancías que ingresen al país hasta tanto sea autorizada su internación sería muy favorable para disminuir la congestión portuaria. De esta manera, la mercancía que no va a ser sujeta a revisión podría destinarse a un almacén de guarda, quedando como garantía del pago de los derechos e impuestos un certificado de depósito Warrants en favor del Servicio Nacional de Aduanas.

20.- REINTEGRO DE DERECHOS DE ADUANA

Descripción del problema

La aplicación de la ley 18.708, que establece el reintegro de derechos de aduana, se ha vuelto excesivamente burocrática y lenta. Además, obliga a los exportadores a solicitar el reintegro en la aduana por la cual se realizó la exportación, lo que no siempre coincide con el domicilio legal del exportador.

Posibles Soluciones

- a.- Racionalizar los procedimientos y desburocratizar la operatoria del reintegro.
- b.- Acortar el tiempo de tramitación a los mismos plazos que rigen para las declaraciones de exportación, es decir, 48 horas.
- c.- Permitir al exportador hacer el trámite del reintegro tanto en la aduana por la cual exportó, como por aquella de la ciudad o región donde resida el exportador.

21.- COMISION DE DISTORSIONES DE PRECIO (CDP)

Descripción del Problema:

La CDP radicada en el Banco Central no ha sido siempre todo lo oportuna y efectiva que las situaciones planteadas requerían.

Posibles Soluciones.

a.- Reorganizar la CDP dotándola de una Secretaría Técnica y radicándola en la Fiscalía Nacional Económica.

b.- A la Secretaría Técnica le corresponderá:

b1.- Investigar las denuncias en un plazo máximo de tres meses e informar al Fiscal Económico, quien presidirá el CDP.

b2.- Los denunciantes tendrán un plazo de 30 días para hacer observaciones posteriores al informe de la CDP.

b3.- El CDP emitirá su informe en un plazo máximo de un mes, una vez emitido el informe de la secretaría técnica.

b4.- Las sobretasas arancelarias, derechos compensatorios y valores mínimos aduaneros que se decreten serán aplicables a partir de la publicación de la resolución de la CDP.

22.- ACTUALIZACION DE NORMAS

Descripción del Problema

Se observa en la administración pública un atraso en la actualización de normas y procedimientos, en especial en lo que se refiere al control de normas técnicas de operación. Ministerios como el de Salud, Minería y Economía y la Comisión Nacional de Energía aún mantienen parámetros de control y especificaciones técnicas hace tiempo obsoletas.

3.- Posibles Soluciones:

- a.- Crear en estas instituciones un comité de actualización de normas asistido por un funcionario del INN.
- b.- Licitación el control de ciertas normas técnicas, como por ejemplo, las plantas de Revisión Técnica.

23.- POLITICA DE PERSONAL DEL SECTOR PUBLICO

Descripción del Problema

Reformar las normas de la administración pública respecto a calificación, promoción, contratación y cese de servicios de su personal.

a.- Premiar el mérito más que la antigüedad en el cargo. Para ello es necesario introducir mecanismos de medición de la productividad de los funcionarios públicos.

b.- Contratar personal usando los servicios privados que existen en el mercado.

c.- Subcontratar con el sector privado todos los servicios que se ofrezcan en mercados competitivos.

24.- SUBCONTRTACION DE SERVICIOS

Descripción del Problema:

Los servicios públicos realizan actividades que el sector privado ofrece en mercados competitivos, lo que contraviene el principio de subsidiariedad y no garantiza la máxima eficiencia en la producción de estas actividades.

Posibles Soluciones

Licitación de los servicios que actualmente realiza el Estado y que el sector privado provee en mercados competitivos, entre ellos: cobranza; pagos; transporte; servicios de impresión; procesamiento de información; elaboración y ejecución de proyectos; investigación de mercados y evaluación y selección de personal.

Licitación de la certificación y calificación que realiza actualmente el Instituto de Salud Pública. Dichos servicios pueden ser contratados con organismos certificadores como las Universidades, laboratorios particulares y organismos certificadores como CESMEC, IDIC, IDIEM y otros.

25.- BUROCRACIA EN EL SECTOR PESQUERO

Descripción del Problema

Existen una serie de pagos a la Gobernación Marítima (señalización, inspecciones, recepción y despacho de naves, radiotelefonía, etc.), los cuales se deben realizar cada vez que se solicita el servicio.

Posible Solución

- a.- Establecer una "cuenta corriente mensual" para evitar los pagos diarios o, en su defecto, cobrar un "valor único mensual por buque".
- b.- Agilizar trámites exigidos por la Dirección General del Territorio Marítimo (DGTM), tales como el retiro de los permisos de zarpe, uniformar criterios para la autorización de zarpes, firma de contratos de embarque por los tripulantes, inspección de buques para obtener el certificado de navegabilidad una vez al año, etc.

26.- INFRAESTRUCTURA CON PAISES VECINOS

Descripción del Problema

La integración económica de Chile con sus vecinos y, eventualmente, con el Mercosur, plantea el desafío de contar con adecuados servicios de infraestructura de transporte.

Posible Solución

- a.- Ampliar la capacidad de los actuales pasos fronterizos o abrir nuevos si se requiriera. Introducir al sector privado en la provisión de este servicio.
- b.- Privatizar el Ferrocarril de Arica a La Paz.
- c.- Licitación la construcción y explotación de nuevas rutas con los países vecinos o mejorar las actuales, considerando los aumentos de flujo comercial que se prevén hacia el futuro.

27.- PRIVATIZACION EMPRESAS OBRAS SANITRIAS Y AGUA POTABLE

Descripción del Problema

Chile cuenta hoy con una cobertura relativamente elevada de agua potable. Sin embargo, el tratamiento y disposición de aguas servidas domiciliarias e industriales es deficitario. Para abordar estos problemas son necesarias inversiones cuantiosas, estimadas en alrededor de US\$ 300 millones al año.

Al igual que el sector eléctrico y de telecomunicaciones, si se establecen incentivos adecuados el sector privado está preparado para invertir estos montos. El impacto sobre las tarifas actuales se estima moderado.

Posible Solución

Privatizar las empresas de agua potable y obras sanitarias amparadas en un marco tarifario y regulatorio apropiado para su desarrollo. Incorporar en el proceso de privatización, con algún grado de preferencia, a los trabajadores de las empresas y a los contribuyentes de las regiones a las que pertenecen.

28.- COMERCIO ILICITO

Descripción del Problema

Persistencia y creciente magnitud del comercio ilícito en las ciudades del país. Entre otras, algunas de sus consecuencias son: evasión tributaria estimada en US\$ 100 millones al año; competencia desleal al comercio establecido; incumplimiento de legislación laboral y, en general, un quebrantamiento sistemático de la ley que queda impune, lo que influye negativamente sobre los inversionistas. Por otra parte, la gran dimensión que ha adquirido este problema altera los indicadores económicos reales.

Posibles Soluciones

a.- Prevención

- Ubicar sectores atractivos donde puedan vender formalmente los comerciantes clandestinos.
- Agilizar y simplificar los procedimientos legales para formalizar las actividades de los microempresarios y comerciantes clandestinos.
- Ofrecer cursos de capacitación, con recursos del SENCE, a través del Ministerio del Trabajo y las Municipalidades a las personas que ejercen el comercio clandestino .

b.- Erradicación

- Aumentar la dotación de personal de Carabineros de Chile orientada a hacer cumplir la legislación en lo que a comercio clandestino se refiere.
- Reforzar el apoyo gubernamental a la **Fiscalía para la Defensa del Comercio Formal**, recientemente creada por SISECO.
- Reforzar la labor de Impuestos Internos y de la BRIDEC en la fiscalización tributaria de las empresas que venden productos a los informales.

06085

252.00043
c.1



Universidad Nac. Andres Bello

AUTOR

Modernizacion del Estado en

TITULO Sesafio Revchiute

Fecha	NOMBRE	Firma



Autor.: Universidad Nac. Andres Bello

Titulo: Modernizacion del Estado en

Nº top.: 06085. c.1 Sesafio Revchiute