

## CONFERENCIA

### UN CAMINO DE CRECIMIENTO PARA CHILE\*

Sergio de Castro

El verdadero desafío económico de Chile —se sostiene en el presente trabajo— estriba en crecer al borde del potencial máximo del país: es decir al 8 o al 9% del PGB, dos o tres puntos por sobre el promedio del 6,2% anual del período 1984-1994. Para ello, sin embargo, no basta con mantener la institucionalidad económica vigente, la que por cierto es indispensable, sino que es necesario, además, emprender una serie de acciones en diversos sectores claves.

En estas páginas, a partir de un diagnóstico de la situación actual, se proponen diversas medidas a aplicar en materias monetarias y presupuestarias, en los sectores de educación y salud y, finalmente, en lo que respecta a privatizaciones de las empresas del Estado y de Codelco.

SERGIO DE CASTRO. Ph. D. en Economía, Universidad de Chicago. Ha sido profesor y Decano de la Facultad de Economía y Administración de la Universidad Católica de Chile. Posteriormente fue Ministro de Economía (1974-1976) y Ministro de Hacienda (1976-1982). Integró en forma destacada el grupo de economistas que elaboró el informe sobre política económica y desarrollo, editado después por el Centro de Estudios Públicos bajo el nombre de *El Ladrillo* (1992). Presidente de Cintac y Presidente de Provida. Director del Banco de A. Edwards. Miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios Públicos.

\* Texto de la conferencia pronunciada en la reunión anual de Enade (Encuentro Nacional de la Empresa) que se efectuó el 10 de noviembre de 1993 en Santiago de Chile.

**E**l crecimiento económico depende crucialmente de la institucionalidad económica vigente. El reciente Premio Nobel en Economía (1993), Profesor Douglass C. North, estudió el desarrollo a largo plazo de Estados Unidos y Europa y en trabajos recientes analizó el papel que desempeñan las instituciones en el crecimiento económico. En un estudio sobre la productividad de la navegación oceánica demostró "que los cambios organizativos desempeñaron un papel mayor que los cambios técnicos". La Real Academia de Ciencias calificó al profesor North como "uno de los precursores de la nueva economía institucional" y señaló que el economista sostiene que las nuevas instituciones surgen cuando determinados grupos de una sociedad ven una posibilidad de aumentar sus ingresos, pero los factores institucionales prevalecientes impiden que esto ocurra.

El sistema económico de mercado, basado en la propiedad privada y la libertad del individuo para emprender lo que su inteligencia le sugiera es, sin duda, el que en mayor grado despierta las fuerzas creativas de las personas y les permite forjar el progreso del país persiguiendo sus propios y legítimos intereses.

La eficiencia de los mercados, combinada con la libertad, se ve corroborada por un estudio publicado en el *Informe Anual* de 1987 del Banco Mundial. En dicho estudio se calculó el coeficiente incremental insumo-producto para un grupo de países. El coeficiente incremental mide el aumento porcentual que es necesario realizar en la inversión de un país para obtener un aumento de un 1% en el PGB del mismo. Los países incluidos en el estudio fueron clasificados en tres grupos de acuerdo al grado de apertura que tenían hacia el comercio internacional. El primer grupo, que contenía las economías abiertas, arrojó un coeficiente un poco inferior a 4. Esto quiere decir que estos países necesitaban una inversión de alrededor del 4% para lograr un aumento de un 1% en su PGB. El segundo grupo, formado por países con economías relativamente cerradas, presentó un coeficiente igual a 5. Estos países necesitaban inversiones del orden de un 5% para lograr que su PGB creciera en 1%. El tercer grupo, que incluía a países con economías muy cerradas, presentó un coeficiente igual a 7. Esto explica el fracaso, y posterior desplome, de los socialismos reales que durante 72 años tiranizaron a sus pueblos en aras de una justicia social que sólo llegó al nivel de la *nomenklatura*.

Estos números, aplicados en forma algo mecánica, han llevado a algunos analistas a afirmar que Chile, con tasas de inversión entre 20 y 25%, no puede aspirar a crecer más de 5 a 6%. En este análisis está implícita la idea de que el coeficiente insumo-producto es del orden de 4 para Chile. Pero este número corresponde a países "abiertos" en el estudio del Banco Mundial, y

Chile es un país "muy abierto" al comercio internacional por tener aranceles bajos y, sobre todo, parejos. Por ello desde que leí el mencionado informe pensé que Chile tendría un coeficiente menor a 4 y próximo a 3, de manera que con tasas de inversión de 20 a 25% podríamos lograr crecimientos del 7 al 8%. En conversación sostenida recientemente con Juan Carlos Méndez, me enteré de que él ha hecho un estudio que cubre los años 1960 a 1992, según el cual el coeficiente fue 4,43 para 1960 y 2,82 para 1992.

Un hecho real que corrobora el resultado de estos análisis es que en el gobierno anterior se hizo un estudio sobre la capacidad de los puertos chilenos. Dado que en 1974-1975 se habían iniciado plantaciones frutales importantes, se temía que los puertos se atocharan. El estudio indicó que al llegar a 8.000.000 de cajas de exportación se haría necesario hacer ampliaciones en los puertos de Valparaíso y San Antonio. El 25 de septiembre de 1981 culminó exitosamente —con la ley 18.032— una gestión personal del entonces Ministro del Trabajo Miguel Kast por el cual se puso término al monopolio sindical de los puertos y se terminó con el denigrante sistema de los "medios pollos". Empezó a operar la libertad de trabajo y los puertos se pudieron organizar eficientemente. Hoy se exportan alrededor de 120.000.000 de cajas sin que se haya tenido que hacer inversiones importantes en los puertos señalados. Por esto es que las economías abiertas y con mercados libres son tanto más eficientes que las economías cerradas y con mercados regulados o estatizados.

Los coeficientes que hemos mencionado de menos de 3 para el caso chileno no son números mágicos que puedan emplearse mecánicamente, pero sí indican un orden general de magnitud que hace indispensable una discusión técnica que esclarezca cuál es el crecimiento potencial máximo del PGB en Chile. Con los niveles de inversión a que está llegando Chile, del orden del 27%, estimo que el país puede crecer al 8% o al 9% sin generar problemas de sobrecalentamiento de la economía. Aun cuando la obtención de un 9% de crecimiento supone que no se produzcan recesiones en la economía mundial o situaciones puntuales que afecten a nuestra economía, no cabe duda que Chile está cada día más fuerte por la diversificación y magnitud de sus exportaciones y por el número de países a que éstas llegan.

En este contexto, sostener el crecimiento de la economía chilena no debería ser ningún problema. Entre 1984 y 1993 Chile ha crecido a un promedio del 6,2% por año (suponiendo que en 1993 crecemos un 6%) y para mantenerlo bastaría con no alterar los parámetros básicos del modelo económico en aplicación. Digamos de paso que este es un crecimiento excelente que nos permitiría duplicar el producto real en poco más de 11 años. Que yo sepa, nunca nuestra economía ha tenido un proceso de crecimiento sostenido de esta envergadura.

Pero lo que realmente representaría un desafío sería lograr sostenidamente un crecimiento al borde de nuestro potencial máximo y comparable con el que han obtenido los llamados tigres del sudeste asiático. Este logro sí requeriría de una serie de acciones sobre las cuales quisiera presentar algunas reflexiones.

Estoy consciente de que mis proposiciones gozan de la comodidad de no tener que lidiar con las realidades políticas que dificultan, y a veces impiden, tomar medidas que serían de beneficio general.

Desearía tocar los siguientes temas: Mayor estabilidad; mayor eficiencia en el gasto público; reforma al sector educacional; reforma al sector salud; privatización de todas las empresas estatales y privatización de Codelco.

### **Mayor estabilidad**

A partir de 1991 hemos sido testigos de una fuerte apreciación de nuestra moneda explicada por una nueva realidad, muy positiva, que enfrenta nuestro país en los mercados de capitales internacionales; pero también, y en forma importante, por un sistemático crecimiento del gasto del gobierno general, a partir de 1991, por encima del crecimiento del PGB. En 1990, y siguiendo los lineamientos del presupuesto aprobado por el gobierno anterior, el gasto del gobierno general disminuyó en 6,3% respecto de 1989. Recordemos que este año coincidió con un ajuste que las nuevas autoridades estimaron necesario realizar y que significó una desaceleración del crecimiento que bajó de 10% en 1989 a 2,1% en 1990. A partir de 1991 la situación cambió radicalmente. El gasto del gobierno general aumentó en 9,4% contra un incremento de sólo 6% en el PGB; en 1992 el gasto del gobierno general aumentó en 12,8% contra 10,4% en el PGB, y en 1993 las proyecciones indican un aumento del gasto del gobierno general de 10,2% contra un aumento del PGB de 5,6%. El presupuesto recientemente aprobado para 1994 establece un aumento del gasto del gobierno general de casi 6% contra un incremento esperado del PGB de poco más del 4%. Es preciso señalar que aun cuando no se tienen cifras del gasto público, éste es de mayor cobertura que el gasto del gobierno general e incluye a todo el sector público no financiero. Es este gasto público, que incluye municipalidades, universidades estatales y empresas públicas, el que ha crecido a tasas aún mayores y lo que, probablemente, ha sido parte de la explicación de las llamadas sobreejecuciones presupuestarias. Adicionalmente, es menester destacar que para 1994 existe una serie de compromisos tomados por la autoridad con gremios del magisterio y la salud, así como con los pensionados. Todo ello hace temer que el crecimiento del gasto

del gobierno general supere el 6% establecido en la Ley de Presupuesto al incorporar lo que se denomina "efecto año completo de las medidas de expansión fiscal".

Este fuerte aumento del gasto público presiona los precios de los no transables, con lo cual se deteriora la relación entre precios transables y precios no transables. Recordemos que esta relación o cociente entre precios transables y no transables es por definición el tipo de cambio real; de manera que al subir los precios no transables que están en el denominador y no subir —o subir menos— los precios transables que están en el numerador se produce fatalmente una caída del tipo de cambio. Esta caída en los últimos tres años ha sido del orden del 20% real, lo que difícilmente puede ser compensado por aumentos razonables en la productividad de las actividades exportadoras. A esto ha venido a sumarse la caída conyuntural de nuestros términos de intercambio.

Ante las presiones inflacionarias el Banco Central ha aumentado la tasa interna de interés por sobre la vigente en los mercados financieros exteriores. Dado el prestigio externo de nuestra economía, este diferencial de tasas de interés ha generado entradas transitorias de capital que presionan adicionalmente, y en forma negativa, sobre el tipo de cambio. Para paliar estas entradas de capital se han establecido encajes sobre los créditos externos que encarecen dichos créditos y disminuyen aún más la capacidad competitiva de nuestros empresarios versus los extranjeros que gozan de tasas de interés muy inferiores para financiar sus actividades.

Siendo positivas las compras netas de dólares por parte del Banco Central, es difícil precisar si su política ayuda a mantener o a bajar el precio del dólar. Si sus compras netas fueran inferiores al influjo de capitales transitorios que induce al elevar las tasas internas de interés, estaríamos frente a una política que reduce el tipo de cambio real. Si sus compras netas fueran superiores a dicho flujo, entonces su política sería la de elevar el tipo de cambio real.

Para tener mayor estabilidad en las políticas monetaria, fiscal y cambiaria estimo que habría que realizar algunos cambios institucionales importantes.

En primer lugar, habría que poner fin a la capacidad de endeudamiento que tiene el Banco Central a través de emisión de deuda no monetaria —pagarés—, cuyo resultado ha sido generar fuertes presiones sobre la tasa de interés y la acumulación de activos externos —divisas—, que le han generado una fuerte pérdida de caja. El Banco Central tiene hoy una relación efectiva deuda a patrimonio de más de 13 veces, superando en esto al sistema bancario. Esta medida requeriría que las acreencias que el instituto emisor tiene sobre el Fisco —alrededor de siete mil quinientos millones de dólares— sean regularizadas a tasas de interés de mercado y no como actualmente, a dólar más 2%. En un plazo razonable el Fisco debería sustituir los pagarés del Banco Central

por pagarés de la Tesorería General de la República. De esta manera la política fiscal tendría que enfrentar el servicio de esta deuda en el cálculo de sus presupuestos anuales. Dicho servicio se haría con ingresos del presupuesto o con reducción de otros gastos o con endeudamiento neto del Fisco o con una combinación de estas alternativas. Así, la política fiscal estaría radicada en quien corresponde —el Fisco— y la política monetaria tendría en la deuda monetaria —el dinero— el principal pasivo bajo el control del Banco Central. Por razones económicas y de simetría debe también prohibirse que el Fisco pueda hacer aportes directos o indirectos al Banco Central. Así la política monetaria no comprometería el patrimonio del Fisco ni la política fiscal ni el patrimonio del Banco Central.

Las operaciones de mercado abierto del Central, para ajustar la cantidad de dinero, se harían a través de los pagarés de la Tesorería. El Banco Central sólo podría adquirir activos externos a través de emisión y, en consecuencia, existiría una relación directa entre la cantidad de dinero y las divisas que quisiera acumular el Banco Central.

Para hacer operativo este esquema sería necesario modificar el Compendio de Normas de Cambios Internacionales dando libertad de disposición de divisas a todos los agentes económicos. De esta manera no existiría la facultad del Banco Central para alterar el valor de la divisa vía compras o ventas masivas de éstas. Sólo ante situaciones cambiarias anormales —las que debieran estar claramente definidas en la Ley Orgánica del Central— podría el Consejo del Instituto Emisor limitar la tenencia y disposición de divisas. Con este esquema la demanda por divisas aumentaría y se podrían relajar —o quizás eliminar— las normas de encaje sobre créditos externos. Es del caso señalar que las normas cambiarias chilenas son bastante más restrictivas que las normas vigentes en Argentina, Uruguay, Perú, México y muchos países de Centroamérica. Ello ha impedido que el país pueda internalizar plenamente, a través de reducciones en la tasa de interés interna, la ventaja de ser la nación menos riesgosa de Latinoamérica. Estas modificaciones se traducirían en una efectiva profundización y ampliación del mercado de las divisas, con lo que la variabilidad y volatilidad de éste sería mucho menor ante cualquier alteración en otros mercados.

Es lógico y sano que el Congreso no pueda aprobar aumentos en los gastos públicos; pero es igualmente sano y lógico que el Ejecutivo tampoco pueda, administrativamente, aumentar los gastos por encima de lo aprobado por el Congreso. Esto ha sido posible a través de la llamada sobrejecución presupuestaria que permite traspasar recursos de la Tesorería a los ministerios. Para impedirlo habría que modificar el Artículo 26 del DL 1.263. Es muy probable que con las modificaciones que se proponen, las presiones sobre la

tasa de interés interna y el deterioro del tipo de cambio hubiesen sido menores o inexistentes, pues el nivel y tasas de crecimiento de los gastos públicos habrían sido menores.

### **Mayor eficiencia en el gasto público**

Los llamados socialismos reales que —afortunadamente para la humanidad— empezaron a desplomarse en 1989-1990, se empezaron a instalar en el mundo en 1917 y prometieron el bienestar generalizado a través de la confiscación de los medios de producción por parte del Estado. Para lograr sus fines fueron asesinados muchos millones de seres humanos y tiranizados muchos cientos de millones. Tras 72 años ya no fue posible seguir escondiendo el fracaso y hoy han desaparecido los representantes del socialismo real y todos convienen en que es un error estatizar los medios de producción. Hoy todos aceptan que los mercados son la mejor manera de asignar los recursos productivos y que éstos deben, en general, estar en manos de los particulares que los emplean con mayor eficiencia que el Estado. Al apoderarse de los medios de producción, y tras 72 años de experimentación, los socialistas de antaño se percataron de que sin propiedad privada se termina con los incentivos para el esfuerzo y con la creatividad indispensables para lograr eficiencia productiva. Renunciaron, pues, a que el Estado fuera el propietario de los medios de producción. Este resultado, totalmente predecible para las ciencias sociales que estudian y conocen la naturaleza humana, debe hacernos analizar con mucho realismo el tema de la eficiencia en el gasto público y su corolario que es el nivel de la tributación. Dado que el valor de un recurso productivo es la suma actualizada de sus flujos de ingreso, debe ser obvio que un impuesto del 100% de los ingresos de un recurso productivo es equivalente a la expropiación de dicho recurso productivo. Y que un impuesto de un 50% sobre los flujos es equivalente a una semi-expropiación. Es claro que en el primer caso estamos exactamente en la misma situación que el socialismo extremo, aun cuando se respete la propiedad sobre el recurso productivo mismo. El resultado sobre los incentivos al esfuerzo y a la creatividad son obvios. ¿Hasta qué punto se pueden subir los impuestos sin dañar inconvenientemente los incentivos? No tengo la respuesta y es algo que cada sociedad debe resolver pragmáticamente y ojalá con altura de miras. Es importante tener conciencia de que los impuestos, en general, le quitan espacios al sector privado y conspiran, por ello, contra el crecimiento económico al disminuir el nivel del ahorro y de la inversión de las empresas y de los privados.

Es imperativo que los procesos políticos no cedan a la tentación de crear la felicidad de las personas por decretos y leyes; hay que crear conciencia de que ésta se alcanza solamente a través del trabajo, el esfuerzo, la eficiencia y el ahorro.

El objetivo de los impuestos es cubrir los gastos que el Estado está obligado a realizar para cumplir con sus funciones de tal. Las tareas tradicionales son: defensa de la integridad de la nación, la administración de la justicia, la mantención del orden, las relaciones con otros Estados, asegurar la igualdad de oportunidades a todos sus ciudadanos a través de la educación, la salud y la vivienda y cumplir con el llamado rol subsidiario del Estado. Si juntamos las funciones que son, sin duda, las más importantes hoy en día para Chile, llegamos al llamado gasto social cuya finalidad es ayudar a los desvalidos económicamente y terminar con la extrema pobreza. Estimo que este es uno de los grandes consensos que existen en el país y que traspasa todas las barreras políticas.

Muchos postulan que subir los impuestos es una demostración de sensibilidad social y hasta un deber moral. El hacerlo, afirman, permite aumentar el nivel del gasto social y éste, a su vez, permite mejorar la calidad de vida de los pobres y erradicar la extrema pobreza. Si así fuera, creo que habría muy poca resistencia a aumentar los impuestos. Los hechos de los últimos años han demostrado, me parece, que esta ecuación social de más impuestos igual más gasto público, igual más gasto social, igual mejoría de la condición de los pobres, es falsa. El hecho más claro es el de la salud, sector en el cual el Gobierno ha aumentado el gasto real en más del 60% sin resultados positivos discernibles. Los gremios de la salud siguen insatisfechos con sus malas remuneraciones y, según todas las encuestas que se realizan, los pacientes del sistema estatal de salud piensan que están peor que nunca. La encuesta CEP-Adimark indica que en julio de 1993 la población puso la peor nota a la labor del Gobierno en salud en las 12 encuestas que sobre el tema se han hecho desde octubre de 1990.

Alrededor de un 70% opina que la atención en consultorios públicos se ha mantenido igual o ha empeorado en el último año.

El presidente del Colegio Médico, doctor Ricardo Vacarezza, ha dicho que la salud pública no sólo está en crisis sino que se muere de vieja. Opina que poco se obtiene poniendo más dinero si no se administra bien y que el principal obstáculo es el Estatuto Administrativo que todo lo regula. Dicho Estatuto fija una planta de personal rígida y sin ninguna movilidad y las remuneraciones no permiten contratar elementos capacitados. La inamovilidad funcionaria impide deshacerse de los malos elementos y la rigidez de la escala de sueldos no permite premiar a los buenos, con lo que da lo mismo trabajar bien o mal o, incluso, no hacerlo.



El sector educacional estatal no anda mejor que el de salud a juzgar por la huelga de los profesores. El Estatuto Docente ha vuelto a agrupar a todos los profesores, quitándoles a los municipios la real posibilidad de administrar los colegios municipalizados. Según el Estatuto *todos* los profesores del país deben ganar exactamente lo mismo por hora de clase, sin importar la calidad de su desempeño. El principal diferencial de remuneraciones sigue siendo la antigüedad y no se permite contratar directores que ejerzan un liderazgo efectivo, por su capacidad, pues el Estatuto exige que un director gane apenas un 30% más que cualquier profesor.

Es claro que en estas áreas no se ha cumplido el predicamento de las autoridades de que mayores gastos significan darles solución a los problemas de los sectores desvalidos de la sociedad. Esto en sí ya sería un problema; pero lo que es más grave es que la manera de aumentar los gastos es, obviamente, mediante un aumento de los impuestos y ello resiente el ahorro y la inversión y, por lo tanto, la capacidad de crecimiento de la economía. Esto último es particularmente grave por cuanto existe consenso entre los técnicos —y creo que también entre los políticos— acerca de que la mejor manera de combatir la pobreza es con un acelerado y sostenido ritmo de crecimiento del producto. El crecimiento aumenta el nivel del empleo y de las remuneraciones, con lo que muchas personas salen por sus propios medios de su condición de pobreza. Por esta razón es imperativo diseñar las medidas que permitan lograr la máxima eficiencia en el gasto público, pues así podrían alcanzarse los resultados buscados, al mismo tiempo que se disminuyan, a niveles razonables, los altos impuestos que agobian a la clase media chilena. También será así factible construir un sistema tributario que incentive la inversión volviendo a gravar las utilidades repartidas solamente y no las devengadas, y que premie el ahorro haciendo que, en lo posible, los tributos graven más bien el consumo que los ingresos. Para evitar que estos impuestos se tornen regresivos se podría devolver parte de ellos a las familias más pobres.

No cabe la menor duda de que los impuestos a la renta de las personas naturales deben ser disminuidos. Las tasas marginales máximas existentes en Chile son las más altas de América. En efecto, Chile tiene una tasa máxima de 50%; le sigue la de Perú con 37%; luego viene México con 35%, y en seguida Argentina, Colombia, Panamá y Venezuela con 30%. A continuación figuran Brasil, Ecuador, Costa Rica y Guatemala con 25%. Costa Rica tiene una tasa más baja para los asalariados, ascendente a 15%. La más baja corresponde a Uruguay con 0%, pues no tiene impuesto a la renta individual.

El mercado de capitales nacional, sus instrumentos y las instituciones en que se generan los mercados primarios y secundarios más importantes (Bolsas de Comercio, bancos, inversionistas institucionales) están seriamente

afectados por disposiciones tributarias que gravan las ganancias de capital. En un sistema tributario como el chileno, en que los impuestos cedulares están integrados a los personales o en que no se distingue entre los orígenes de la renta, el impuesto a las ganancias de capital es un doble tributo. Ello porque el precio de un bien de capital es el valor descontado de sus flujos y, dado que todos ellos tributan, el rango de precios de los activos no es otra cosa que la diferencia entre el valor descontado de flujos que ya tributaron. En países como Argentina, Perú, México, Brasil y varias de las naciones desarrolladas las ganancias de capital provenientes de operaciones en Bolsa de títulos mobiliarios reconocidos en determinados registros están exentas. Más aún, en países como Argentina están totalmente exentas de impuesto las ganancias de capital de todo tipo de activos. Si queremos convertir a Chile en un centro financiero internacional no podemos hacer caso omiso de situaciones como ésta; incluso, ante vecinos y competidores más fuertes, deberíamos tener una legislación económica y tributaria más favorable que ningún otro país. El trabajo y el capital tienen hoy una movilidad mayor que nunca antes en el mundo. Esto les permite ir donde deseen y donde los deseen y quedarse donde sean bien tratados. Los flujos internacionales anuales de capital son hoy cincuenta veces mayores que todo el comercio internacional y demoran fracciones de segundo, a través de los satélites y la fibra óptica, en abandonar los mercados que les parecen adversos o en acudir a aquellos que les otorgan acogida.

En un imaginativo artículo publicado en *El Mercurio* de Santiago el 7 de julio de 1993, Jorge Claro propone "gravar primero los males y sólo después, y si es estrictamente necesario, hacerlo con los bienes". Sintetizando, propone que el Estado iguale a través de impuestos, los costos privados con los sociales por el derecho a usar las calles y caminos del país y por contaminar y congestionar al usar dichas vías. Calcula la inversión existente en Chile en caminos y calles y propone recuperar su costo a través de derechos de circulación y de un impuesto al combustible, de modo que paguen más quienes circulan más. Además, y para descongestionar, se cobraría un peaje al que decida transitar a horas de punta por las calles congestionadas. Según sus cálculos, el rendimiento de estos gravámenes a los "males" de la contaminación, la congestión y el deterioro de caminos y calles permitiría "rebajar los aranceles a la mitad, hacer otro tanto con el global complementario y eliminar completamente el impuesto a las empresas". Cabe señalar que, además, quedarían recursos importantes para "subsidiar en forma directa el transporte de los trabajadores más pobres y de sus hijos". No es este el lugar para discutir estas ideas, pero me parece que el enfoque teórico es impecable y merecería un estudio profundo de los ministerios de Hacienda y de Transportes y Telecomunicaciones.

Los sistemas económicos basados en la propiedad privada, la libertad del individuo para emprender y la operatoria de los mercados abiertos han demostrado que maximizan el esfuerzo de los individuos que, a través de la competencia, despliegan sus capacidades creadoras y logran cada vez mayor eficiencia en sus actividades productivas. Los sistemas estatistas y centralizados han demostrado igualmente, y con gran fuerza, su más absoluto fracaso en la administración de actividades productivas y, sobre todo, en actividades complejas que involucran a muchas personas y que son difíciles de medir para apreciar o controlar su eficiencia.

Los sistemas de mercado tienen su fuerza en el hecho de que operan a través de las señales que generan los precios. El sistema de precios —libremente determinados por la demanda, que refleja las preferencias y el poder de compra de los consumidores, y por la oferta, que es función de los costos de los factores de producción— transmite información a todos los agentes económicos para que tomen sus decisiones. En la medida en que el sistema económico imperante sea de libre mercado, inserto en la operatoria de un Estado eficiente y no intervencionista, los precios operarán de tal manera que el ingreso de los factores productivos —sean utilidades, sueldos, salarios, tasas de interés, rentas, dividendos, etc.— se muevan de acuerdo con la ley de vasos comunicantes. Si el precio de un bien sube, el mercado transmite la información a un gran número de agentes económicos. En primer lugar, a los consumidores para que compren menos de ese bien y lo reemplacen por un sustituto más barato; en seguida, a los productores para que produzcan más de ese bien. La información no sólo llegará a los productores nacionales sino que también a los extranjeros que querrán exportar de su producción a ese país en el que el precio subió. La información llega también a los dueños de recursos productivos, de manera que empresarios y factores se movilizan hacia el sector que está pagando más y por estos vasos comunicantes hacen bajar el precio que subió y los alzados ingresos de los factores que lo estaban produciendo. Así como el agua no puede alcanzar mayor altura en algunos tubos contenidos en un sistema de vasos comunicantes, tampoco los ingresos —utilidades, sueldos, salarios, tasas de interés, arriendos, rentas, dividendos, etc.— pueden diferir para factores productivos de calidad equivalente u homogéneos en un sistema económico de libre mercado y no polucionado por un Estado interventor y excesivamente controlador. Por esta razón nunca he podido entender la teoría del "chorreo" con que los nuevos socialistas justifican la intervención del Estado en numerosas actividades —como la salud y la educación, que deberían estar en la esfera privada— y en la dictación de leyes que interfieren e impiden la libre operación de los mercados. La idea parece ser que el Estado debe proveer ciertos bienes porque de lo contrario los pobres no podrán consu-

mirlos y que además debe intervenir en los mercados de factores productivos. La no intervención significaría que los ingresos irían primero a saciar a los poderosos y sólo después caerían por "chorreo" —como sobrantes del banquete— hacia los más pobres. Esto desconoce que normalmente la intervención del Estado es la que crea privilegios y produce "chorreos". Los mercados actúan por vasos comunicantes y tienden a producir la igualdad en factores homogéneos. Si Estados Unidos no impidiera la inmigración de trabajadores mexicanos —los llamados espaldas mojadas— los salarios de los norteamericanos bajarían y los de los mexicanos subirían de acuerdo a la ley de vasos comunicantes. Es la ley de inmigración americana la que impide esto, y entonces viene el "chorreo" de los altos salarios de EE.UU. hacia México a través del turismo. Los elevados aranceles y las prohibiciones de importación —tan populares en nuestro país entre los '40 y los inicios de los '70— impedían el funcionamiento de los vasos comunicantes y promovían el "chorreo". Los protegidos usaban su poder monopólico y cobraban elevados precios que abultaban sus utilidades; los sindicatos exigían el "chorreo" y éste se producía porque empresas y sindicatos presionaban para que el precio del bien fuera alzado por la Dirinco. El poder sindical en los puertos y los "medios pollos" hacían exigible el "chorreo" desde los usuarios hacia los pocos privilegiados que tenían acceso al trabajo de estibador. La ley que en 1981 decretó la libertad de trabajo en los puertos hizo funcionar los vasos comunicantes, y hoy los puertos chilenos están operando en un nivel de eficiencia insospechado en el pasado. Los visionarios que trajeron el kiwi a Chile ganaron mucho dinero al comienzo hasta que los vasos comunicantes funcionaron y el aumento de las plantaciones —no sólo en Chile— redujo el precio del kiwi hasta llevarlo a una utilidad normal para sus productores. Estimo que es fundamental hacer funcionar los vasos comunicantes —el mercado— en todas las actividades que actualmente desempeña el sector estatal y que pueden ser realizadas por el sector privado. Empecemos por la educación y la salud. Estimo que el gran error cometido en estos sectores por los gobiernos chilenos hasta hoy ha sido el de insistir en políticas de subsidio a la oferta de los servicios antes que concentrarse en el subsidio a la demanda de los mismos. El gobierno de las FF.AA. inició el movimiento en esta dirección tanto en salud como educación, pero, desgraciadamente, no lo completó. El actual Gobierno ha retrocedido en este proceso en lo referente a la educación. Antes de entrar en tema, considero útil recordar lo que ha pasado con la vivienda, actividad en la que sí se procedió a dismantelar la actividad constructora directa del Estado y a reemplazarla por los subsidios a la demanda a través de bonos entregados a las familias más pobres y con mayores cargas familiares.

El sistema ha sido extraordinariamente exitoso por cuanto se logró desmontar el enorme aparato productivo montado por el Estado y reemplazarlo por una gran cantidad de empresas privadas que compiten activamente entre sí. Estas han logrado disminuir, por dicha competencia, los costos unitarios de producción en forma notable, con lo cual se han podido construir muchas más casas que en el pasado. El reparto de los subsidios se ha podido hacer con poco personal y costos razonables gracias a la riqueza de los datos disponibles a través de las encuestas de caracterización socioeconómica nacional (CASEN) que se están realizando desde el gobierno pasado. El subsidio a la demanda, así implementado, ha permitido que más de 400.000 familias de escasos recursos hayan solucionado su problema de vivienda y hecho realidad su sueño de la casa propia.

### Reforma a! sector educacional

Otro consenso en la opinión pública chilena es el de que la educación es un factor clave en el desarrollo económico social y político del país. Ya en la década de los '50 el profesor Theodore Schultz, de la Universidad de Chicago, y Premio Nobel de Economía, atrajo la atención sobre la educación y su impacto en el progreso económico. Sus estudios pioneros lograron demostrar que la inversión en capital humano es tanto o más importante que la inversión en bienes de capital. En el mundo moderno educar debe ser enseñar a aprender por sí mismo, en otras palabras, a pensar con método. El que antaño aprendía un oficio podía morir ejerciéndolo e incluso traspasarlo a sus hijos y nietos. Hoy en día el avance tecnológico torna en obsoletos, a menudo varias veces en su vida, los oficios que una persona puede aprender. De ahí que los países que están en la avanzada del progreso mundial sean los que más se preocupan por sus procesos educacionales. Nosotros no podemos quedarnos a la zaga. Es un lugar común, sobre todo en el profesorado, que la mejoría en la calidad de la educación pasa por destinar mayores recursos a esta actividad. Estimo que, además de eso, y en forma más importante, lo que se necesita es una mayor eficiencia y mejor administración de los colegios. Es preciso diseñar esquemas que maximicen la libertad para que se desplieguen en todo su potencial las capacidades creativas e innovadoras de profesores, padres y alumnos. Es lo que ha sucedido, en al menos un caso, en la VIII región en el Colegio Arauco. Cito un artículo de *El Mercurio* de octubre de este año. Este colegio nació como respuesta para los hijos de los empleados de Celulosa Arauco y Constitución. En un principio no se diferenció de otros establecimientos; pero en 1990, al quedar sin director, ejecutivos de la empresa, profe-

sores y colaboradores optaron por el cambio, y con la asesoría del psicólogo Raúl Leiva, especialista en ciencias del comportamiento, en sólo dos años desplazaron de los primeros lugares de todos los rankings a los colegios de mayor tradición. En 1992 el colegio obtuvo el 3<sup>er</sup> lugar en los puntajes de la Prueba de Aptitud Académica. El 2<sup>o</sup> lugar fue para el Colegio Constitución de la misma empresa y que está planeado en igual forma que el Arauco. En la prueba del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) de 1992 el colegio sureño se impuso a los más de 4.000 establecimientos públicos y privados de todo el país que rindieron el examen. Es interesante destacar que los profesores son los mismos de antes y que el colegio no selecciona a sus alumnos. Se incorporó una iniciativa de Desarrollo del Espíritu Emprendedor para lograr que los alumnos "adquieran una actitud emprendedora ante toda situación vital". Entre sus ramos aprenden a jugar a la bolsa, crean bancos y hacen empresas. Lo bueno es que está comenzando a ser imitado —recuerden los vasos comunicantes de las economías libres— y actualmente se desarrolla un proyecto con características más ambiciosas en el Colegio Centenario de Temuco, y varias empresas están pidiendo asesoría para fundar colegios en otros puntos del país. Se estudiaría también la posibilidad de diseñar un modelo igualmente exitoso para niños sin recursos y mantenido por empresas privadas. Este ejemplo, que debe llenarnos de orgullo y de esperanza, habría sido imposible en un colegio municipalizado sometido al Estatuto Docente —de reciente imposición— que rigidiza la administración de los colegios, impone remuneraciones básicas iguales e inflexibles para todos los profesores del país y de hecho crea el sindicato único de profesores de Chile. ¿Cómo experimentar e innovar sin lo cual no puede haber real progreso?

La decisión del Ministerio de Educación de publicar, nombrando a los colegios, los resultados del SIMCE de 1992 es un muy buen primer paso pues pondrá presión en el profesorado, los centros de padres y los alumnos de los colegios peor clasificados para enmendar rumbos y mejorar su calidad.

Los resultados del SIMCE demuestran claramente que la educación estatal es, en general, peor que la educación que imparten los colegios particulares gratuitos apoyados por la subvención estatal. Los colegios particulares pagados son, a su vez, superiores a los particulares subvencionados. Queda la impresión de que la mayoría de los niños que estudian en los colegios municipalizados y parte importante de los que lo hacen en colegios gratuitos subvencionados están recibiendo una educación inadecuada para los desafíos del Chile del mañana. Los colegios particulares subvencionados cuentan con menos recursos y con niños igualmente pobres que los municipalizados y, sin embargo, tienen mejores resultados. Ello se debe a que son manejados con criterios de sector privado y tratan de alejarse de las inflexibilidades y criterios

burocráticos con que se maneja el sector más ligado al Ministerio. Pero ello es cada vez más difícil por los sucesivos cambios en las reglas del juego a que han sido sometidos. Como decía antes, el Estatuto Docente los obliga a pagar a todos los profesores del país —sin importar su rendimiento— el mismo valor por hora de clase. Aunque no los obliga a pagar las asignaciones de antigüedad, perfeccionamiento y otras, de hecho, al ser esto exigible a los municipios, los particulares han debido cancelarlas para subsistir. La diferencia está en que a los municipios se las financia íntegramente el Ministerio por la vía de un Fondo Complementario Directo; en cambio a los particulares subvencionados se les traspasa una suma variable, y mucho menor, en forma separada de la subvención; además, a los municipios se les está traspasando una gran proporción de los recursos del programa MECE (Mejoramiento de la Calidad de la Educación).

Podría, entonces, no estar lejano el día en que la subvención se transforme en algo sin importancia con respecto al monto de recursos que se están traspasando por la vía directa y en que, como consecuencia lógica, los colegios particulares subvencionados tengan que caer bajo el techo estatal.

A mi juicio, se ha dado un paso importante en la mejoría de la calidad de la educación al aceptarse por parte del Gobierno la modalidad de financiamiento compartido que permite a los padres financiar parte del costo de los colegios de sus hijos sin perder la subvención. Desgraciadamente ello sólo es factible, para el caso de los municipios, en la educación media ya que el gobierno la prohibió en la básica. De todas maneras, ello permitirá que los colegios que reciben estos fondos adicionales puedan mejorar la calidad de la enseñanza en forma importante. Trágico sería que cundiera la impresión de que con el tiempo la suma de las subvenciones y subsidios directos empezaran a disminuir en los colegios que participan del financiamiento compartido, pues los padres se sentirían engañados y no tendrían ningún aliciente para realizar su aporte.

Estimo que la solución de largo plazo del problema de la educación consiste en las siguientes medidas: Primero, diseñar un sistema de bonos escolares por el cual los padres de los niños que irían a colegios municipalizados y a colegios particulares gratuitos recibieran una subvención pareja por cada niño. El monto del bono debería ser el presupuesto del Ministerio de Educación dividido por el número de niños recipientes del bono después de haber restado al presupuesto el costo de las disminuidas funciones que seguiría ejerciendo el Ministerio. Con estos bonos los padres pagarían las matrículas en los colegios que libremente eligieran para sus hijos. Segundo, todos los colegios municipalizados pasarían a ser propiedad de sus profesores —o de aquellos que así lo desearan— en un 33,3%. El precio sería a valor comercial y se

pagaría a largo plazo, pudiendo imputarse a dicho precio las indemnizaciones de los profesores-propietarios. Otro 33,3% sería ofrecido a los Centros de Padres, que pasarían a ser organizaciones permanentes en la administración de los colegios. El saldo se ofrecería a empresarios particulares ubicados en las inmediaciones del colegio o se sumaría a la participación de profesores y centros de padres si no hubiera interesados. El exitoso caso del Colegio Arauco, que cité antes, me hace pensar que sería de enorme importancia que el empresariado chileno tome como propio el problema educacional en Chile. No sólo por altruismo y solidaridad—que claramente existen— sino que, incluso, por su propia conveniencia, pues las empresas podrán competir en mejores condiciones si los colegios gradúan ciudadanos inteligentes y dueños de una gran productividad.

Los recursos provenientes de la reforma tributaria podrían permitir esta incorporación que, más que los recursos financieros, aportarían la capacidad de gestión de la empresa privada. Tercero, el Estatuto Docente se derogaría. Cuarto, el Ministerio de Educación seguiría elaborando programas mínimos para los colegios, pero daría amplia libertad a los mismos para experimentar con el contenido adicional de los cursos. El Ministerio seguiría midiendo la calidad de la enseñanza a través del SIMCE, al cual daría amplia publicidad. El Ministerio podría entregar premios de estímulo a los profesores de los colegios que ocuparan los primeros lugares en el SIMCE. Los premios debieran ser importantes en dinero, pero mucho más en honrar y dar reconocimiento a quienes sobresalen en la formación de nuestros recursos humanos. Continuaría, asimismo, con los programas directos de apoyo a las 900 escuelas de peor resultado en el SIMCE y de desayunos y almuerzos para los niños más pobres. Quinto, los municipios podrían también contribuir con fondos para mejorar la calidad de la enseñanza en sus colegios, operando a través de los directores y de los centros de padres de los colegios. Sexto, sería importante que las empresas que donan fondos a los colegios se preocuparan de administrarlos, guiándolos hacia proyectos educativos y hacia el perfeccionamiento de los profesores, lo que debe ser uno de los rubros más rentables en el área escolar. La clave para reformar la educación está en mejorar la calidad de los profesores. De aquí que lo más importante sea acentuar el perfeccionamiento del profesorado y aumentar las relaciones entre éste y el empresariado.

### **Reforma al sector salud**

La salud pareciera ser, hasta ahora, un enfermo al que ningún gobierno ha podido sanar. A estas alturas tiene todos los síntomas terminales.



La estrategia del anterior gobierno fue invertir donde las necesidades eran a todas luces mayores, focalizando la acción del Estado en la ayuda a las familias con mayores carencias, de acuerdo a los principios tan sabia y tenazmente defendidos por Miguel Kast. Muchas de las inversiones realizadas no se contabilizan en el sector salud. No obstante, un análisis técnico y estratégico demostró que era indispensable solucionar previamente los problemas de agua potable y alcantarillado rurales y urbanos, si es que deseaba mejorar las consecuencias que en el sector salud tenía la postergación de dichas soluciones. La mayoría de ellas son obras enterradas, de manera que no son las más adecuadas para mostrárselas a los electores. Pero hoy muchas instituciones internacionales especializadas destacan el caso chileno como uno de los que en el mundo han logrado mayores reducciones de las tasas de mortalidad infantil y materna en el último cuarto de siglo, en relación al producto por persona. Entre 1970 y 1993 la tasa de mortalidad infantil ha bajado de casi 80 por mil a 16 por mil, la quinta parte. La última epidemia de cólera que asoló a varios países latinoamericanos es elocuente. En Chile sus efectos fueron mínimos. Junto con las inversiones señaladas se comenzó a abrir espacios a la participación privada en la provisión de servicios de salud mediante la ley que creó las Isapres. Hoy, 12 años después, una cuarta parte de la población ha optado por abandonar los servicios públicos semigratuitos y contratar servicios con Isapres privadas. El gremio médico, que inicialmente se opuso tenazmente a las Isapres, hoy parece ser uno de sus principales defensores.

A pesar de que el gobierno anterior descentralizó en forma importante los servicios estatales, no avanzó hasta el ideal que es —al igual que en la educación— el subsidio a la demanda de servicios de salud. En un estudio publicado recientemente por la Universidad Finis Terrae, y escrito por Jorge Claro Mimica, se ha planteado algo que me parece, en principio, digno de considerarse. La proposición conduce a la privatización de los centros ambulatorios, laboratorios y hospitales en los cuales los profesionales de la salud pasarían a tener una importante participación accionaria, la que reconocería el aporte del capital humano que realizan y se pagaría con las indemnizaciones de dicho personal. Otra importante participación correspondería a socios capitalistas, entre los cuales podrían nuevamente estar incluidos los médicos y personal de salud que así lo desearan. Todas estas unidades de salud formarían nuevas Isapres que competirían por atraer a los pacientes. Las personas recibirían un subsidio mensual, igual a la diferencia entre el costo de su respectivo plan (el que depende de la composición de edades y sexos del grupo familiar) y el 7% de cotización obligatoria sobre el ingreso imponible familiar. De esta forma, todas las familias chilenas, al recibir este suplemento, bajo la forma de un subsidio del Estado, contarían con los medios económicos

para financiar un plan básico de salud prepagado, administrado por empresarios privados, que cuenta con los incentivos adecuados para desarrollar salud preventiva y reducir al máximo todo costo inútil o superfluo. De esta forma, existiría la libre elección de Isapre, sin costo para los pobres, pero no existiría, en principio, libre elección del médico, ni menos éste podría cobrar por atención prestada. Cada familia pagaría una cuota fija mensual a la Isapre para que ésta la mantenga sana. No es necesario comentar la gran diferencia en los incentivos para desarrollar planes de salud preventiva y ahorrar costos entre este tipo de esquema y el que rige en la actualidad.

El Estado mantendría su rol normativo en el sector y tendría, además, la responsabilidad de fiscalizar, de financiar a los más pobres y de promover la competencia. También financiaría un seguro universal de catástrofes en salud para eliminar este tipo de riesgo a las Isapres y garantizarles a todos los ciudadanos de que serán bienvenidos en todas ellas. El cálculo de costos ya incluye un pago mayor por quienes generan, en promedio, costos mayores como, por ejemplo, los ancianos.

El costo promedio por persona atendida, en un plan masivo de esta naturaleza, resulta ser, calculado a base de una estimación conservadora (que sobreestima su valor), de 0,432 UF mensuales. Este costo incluye el pago de toda la infraestructura y equipamiento de consultorios, laboratorios y hospitales, los que, en la actualidad, son de propiedad del Estado y que éste les vendería a estas nuevas Isapres durante un período razonable. Cada familia elegiría, libremente, la nueva Isapre a la cual aportará el monto mensual que le corresponda, siendo libre de retirarse, previo aviso, cuando lo estime conveniente, trasladando su aporte (y el de su familia) a otra Isapre que le merezca mayor confianza o le ofrezca un mejor servicio. Para adoptar estas decisiones contaría con el apoyo de un sistema especial de medición de la calidad de la salud, similar, en espíritu, al aplicado en educación y que el Estado contrataría con especialistas para luego difundirlo ampliamente.

En el trabajo citado se demuestra que no existen problemas financieros macroeconómicos para llevar adelante esta iniciativa, ya que su costo no superaría, en las condiciones actuales, el 2,3% del PGB. De este porcentaje, un 73% sería de responsabilidad estatal y un 27% privado, debido a que todo trabajador empleado seguiría contribuyendo con su actual 7%. Pequeños copagos serían necesarios para evitar el exceso de consultas, las que se producirían en el caso de que los usuarios percibieran el sistema como gratuito. Si se considera que el costo total para el país de los aportes para financiar la salud en 1993 será del orden del 6% del PGB, del cual un 4% es financiado por el Estado y un 2% por el sector privado, ello significa que queda un saldo de 1,7% del PGB (4%-2,3%) para financiar el resto de las funciones reservadas al Estado, cifra que se considera más que suficiente.

Conviene dejar establecido, desde ya, que el plan de salud considerado es de una calidad muy superior al que actualmente acceden estas personas. Se podría asegurar, por ejemplo, que en poco tiempo se acabarían las colas para obtener atención. Además, el sistema propuesto contempla una cobertura universal, incluidos, muy especialmente, los ancianos, quienes son, al fin de cuentas, los mayores demandantes individuales de servicios de salud.

Debe tenerse siempre presente que otorgar el servicio de salud a 13 millones de personas no es una tarea fácil. Por este motivo, a la hora de ejecutar esta empresa de tanta trascendencia social, no sobra nadie. Deben participar médicos, enfermeras, laboratoristas, pero también, economistas, ingenieros, contadores y abogados. Son los profesionales especialistas en diversas áreas quienes más pueden aportar y quienes tienen, por tanto, mayores responsabilidades.

No obstante, el aporte del trabajo de los empresarios, llamados a ser los protagonistas en la gestión es, tal vez, el más fundamental. Son ellos los especialistas en administrar empresas complejas y éstas lo son en extremo. Nuestra responsabilidad y la del Estado es para con los pacientes. Con toda la población y no sólo con los sindicatos de trabajadores de la salud, quienes son un *medio* muy importante para cumplir este objetivo social básico de justicia; pero no son el *fin*. La salud más eficiente posible, dados nuestros recursos limitados, es el verdadero objetivo.

La eficacia del sistema de precios para asignar los recursos escasos, la eficiencia que se logra en el uso de información dispersa y casi infinita, los incentivos inherentes a la propiedad privada son los elementos que han hecho triunfar en el mundo la gestión flexible y descentralizada del mercado y la libre capacidad de emprender, sobre la planificación centralizada. En nuestra opinión, igual cosa sucederá en Chile. Cuanto antes mejor. Los pobres —verdaderamente— no pueden esperar, menos en este caso en que ello significa dolor y, en no pocos casos, la muerte.

Si Chile desea seguir creciendo, no sólo en los aspectos económicos, sino también en los sociales, creemos, sinceramente, que este tipo de ideas merece, a lo menos, la oportunidad de ser honestamente probada en un proyecto piloto.

### **Privatización de todas las empresas estatales**

El hombre no resiste la tentación de hacer el bien aunque sea a palos. Las élites gobernantes que tienen el poder político son las que más caen en este pecado y ello explica en gran medida lo mucho que demoró en derrumbarse el

paraíso socialista. Y, sin embargo, se derrumbó. Afortunadamente no es necesario que los políticos se pongan de acuerdo para que las institucionalidades caducas se desplomen y nazcan otras nuevas y más eficientes como lo ha señalado el profesor North antes citado. Las nuevas instituciones también las pueden crear, y, de hecho, las crea el sector privado. ¿De qué otra manera podemos explicar el excelente rendimiento de la economía italiana a pesar de que la institucionalidad política estaba corrompida y su poder contralor habría condenado al país al estancamiento? La respuesta del sector privado fue la economía subterránea que sobrepasa el 40% de la oficial. De igual manera sortearon los peruanos los increíbles desaciertos de un mesías estatista, que en Chile alcanzó una fugaz popularidad entre algunos intelectuales, técnicos y políticos.

Las asociaciones comerciales que han terminado exitosamente en mercados comunes —como la Comunidad Europea— han basado su éxito en el empuje y capacidad de los empresarios privados. Respecto de los que han fracasado —como el Pacto Andino—, ha sido porque no han logrado aterrizar en lo práctico del funcionamiento de los mercados y se han quedado en la ilusión de la retórica fantasiosa. No cabe duda de que a la corta o a la larga la lógica económica termina por imponerse. Lo que les conviene a los países es, lógicamente, que sea a la corta, pues así se gana en eficiencia y en crecimiento.

Es por estas razones que me atrevo a hacer un pronóstico: todas las empresas estatales chilenas van a ser privatizadas. Lo que no me atrevo a precisar es cuándo va a suceder esto. Sé que voy a ser acusado de dogmático por propiciar la privatización total de las empresas estatales. Dado que dogmático es aquel que se aferra a sus convicciones aún cuando la realidad las contradiga, me siento cómodo. La experiencia, no sólo en Chile sino que mundial, indica que las privatizaciones han sido exitosas y que siempre las empresas privatizadas han mejorado sustancialmente sus utilidades y su eficiencia.

Debo confesar que no me sorprende que los políticos, en general, se opongan a las privatizaciones, pues ellas les quitan importantes grados de influencia y poder. Nombrar a los más altos ejecutivos y al numeroso personal de nivel medio es una prerrogativa política nada despreciable. Pero lo que sí me extraña es la oposición que generan las privatizaciones en el estamento de los trabajadores de las empresas en cuestión. He examinado algunos estudios sobre las empresas eléctricas privatizadas y el resultado es que los trabajadores de ellas han sido inmensamente favorecidos. Para empezar, ninguna ha despedido trabajadores, sino que, por el contrario, en todas la dotación ha aumentado. En Chilectra se contrató a casi 500 personas adicionales entre 1987 y 1992. Las remuneraciones han crecido en términos reales sobre un 5% anual, pero,

además, los trabajadores que se convirtieron en capitalistas populares reciben dividendos del orden de cuatro sueldos al año.

Cabe señalar que las sociedades de trabajadores sólo reparten a sus socios el 40% de las utilidades en dividendos, pues el 60% restante va a pagar las deudas contraídas para adquirir las acciones. El caso de Chilgener es similar, pues un accionista que en 1988 haya comprado acciones por el equivalente de \$100 de septiembre de 1993 ha recibido \$104 en dividendos y ha visto aumentado su valor bursátil en \$ 672.

Fuera de estos beneficios laborales están las inversiones, tanto dentro como fuera de Chile, que han realizado estas empresas y que permiten afianzar nuestro crecimiento económico. Así como la privatización temprana de las empresas eléctricas permitió que éstas invirtieran en las privatizaciones posteriores de Argentina, es dable suponer que nuestra tardanza en privatizar otras actividades, como los puertos, permita que sean extranjeros los que participen en Chile al momento de su privatización. Iremos perdiendo así la ventaja que logramos, al anticiparnos en el esfuerzo privatizador, frente a países como Argentina, Perú, México, Bolivia y otros que han iniciado agresivos y totalizantes programas de privatización. Ojalá despertemos pronto al desafío de nuestros vecinos. El Ministro de Economía de Argentina me explicó recientemente que la "desregulación" de los puertos había tenido importante impacto en el costo portuario argentino, el que se redujo a la quinta parte. Me dijo, además, que pronto licitarían todos los puertos y que ahí sí que habría un aumento adicional importante de eficiencia. Esto contrasta con una noticia que he tenido hace poco, en el sentido de que entre las últimas modificaciones aprobadas por el Congreso al contrato individual de trabajo se ha incluido una que condiciona la calidad de trabajador portuario a haber seguido un curso de capacitación autorizado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo. Es de esperar que no sea el sindicato el que tome los exámenes de tal curso. No creo que puedan haber dudas de que este es un primer paso para cerrar el mercado laboral portuario. Pobres exportadores chilenos: tendrán que volver a trabajar con "medios pollos" a corto plazo y verán aumentados sus costos directos por el monopolio y los indirectos por la ineficiencia.

Jorge Claro ha propuesto aplicar la idea del Presidente de Bolivia, la que consiste en llamar a licitación nacional e internacional para capitalizar las empresas estatales bolivianas y obtener por ello un porcentaje importante de las empresas (49% sugiere el Presidente). El saldo se les regalaría a todos los bolivianos adultos. La forma no se ha definido, pero es probable que incluya una parte de libre disposición en cuotas anuales durante unos 3 años. Se propone que el saldo se distribuya en cuentas individuales administradas por empresas similares a las AFP chilenas, las que se espera implementar en el

corto plazo. La fórmula es ingeniosa y podría aplicarse en Chile a las empresas que necesiten capitalizaciones importantes como es el caso de las bolivianas. Estimo que el regalo de acciones puede ser una excelente forma de enfrentar el problema de la extrema pobreza, pero que, en ese caso, habría que hacer intranferibles las acciones durante un largo plazo y dejar que los pobres recibieran sus dividendos hasta que valoren lo que tienen. En todo caso, dentro de los que capitalizan, si es necesario, o de los que compran las acciones, en caso contrario, debe incluirse a los trabajadores de la empresa como capitalistas populares.

### **Privatización de Codelco**

He dejado para el final el caso de Codelco por tratarse de la empresa chilena más grande e importante. Para nadie es un misterio que Codelco tiene graves problemas de costos comparativos. Hace 10 años sus costos estaban muy por debajo de los de sus competidores norteamericanos; pero en 1993 es altamente probable que ellos estén con costos similares o inferiores a Codelco. En grado importante, esto tiene que ver con los niveles de inversión. Los norteamericanos invierten lo que necesitan, y Codelco lo que puede. La inversión en la mina Radomiro Tomic no ha podido realizarse por falta de fondos e igual destino correrá, sin duda, la llamada Mansa Mina. Otra razón para este acortamiento de diferenciales de costo está en que los norteamericanos ajustan su fuerza de trabajo a sus necesidades, y Codelco, por problemas políticos, debe mantener una importante sobredotación de trabajadores. Estos van desde los ausentistas, improductivos, hasta quienes han quedado obsoletos por cambios tecnológicos pasando por funciones que no es de interés de Codelco desarrollar. Se estima que la sobredotación asciende a alrededor de 10.000 trabajadores que tienen un costo para la empresa de entre 25.000 y 30.000 dólares mensuales. El costo anual de esta ineficiencia es, pues, de entre 250 y 300 millones de dólares.

Recientemente se ha producido un hecho que no vacilo en catalogar de histórico; me refiero a la venta a inversionistas extranjeros del 51% de la mina El Abra por un valor de 555 millones de dólares. La ley permite esta asociación en El Abra por tratarse de una mina no incluida dentro de los yacimientos de reposición de Codelco. En estos últimos no existe esta posibilidad, lo que parece absurdo pues puede significar que dichos yacimientos demoren mucho en ser explotados, dado que el Fisco siempre tiene urgencias financieras para solventar sus programas sociales y es, por tanto, reacio a destinar elevadas sumas a la explotación de minas de Codelco.

Lo alentador en El Abra es no sólo el elevado precio obtenido, sino el haber podido ceder el 51%, de modo que la administración de esta mina será hecha por el sector privado. Esto es importante, pues se establecerá una medida comparativa de eficiencia entre las minas de Codelco y la nueva mina mixta. Las informaciones recientes indican que El Abra tendrá un costo directo de alrededor de 40 a 45 centavos de dólar por libra de cobre. Si a los costos promedio de las minas de Codelco, de aproximadamente 69,5 centavos de dólar por libra, les restamos la depreciación, los intereses y el diferencial de mayor costo por tratarse de sulfuros —dado que El Abra contiene óxidos— se llega a un costo directo para Codelco de entre 52 y 54 centavos de dólar por libra. Dado que este es un costo promedio, es obvio que algunas minas de Codelco deben estar por encima de este costo y otras por debajo. Es muy difícil pensar que una administración estatal, elegida con criterios políticos, y desprovista de considerable apoyo financiero para realizar importantes inversiones, pueda lograr las sustanciales reducciones de costos que son necesarias.

Mientras más tiempo pase, mayores serán los problemas y menor el precio al cual se podría privatizar Codelco.

Lo que es urgente, en todo caso, es flexibilizar de ley de Codelco para permitirle a éste asociarse con privados para la explotación de Radomiro Tomic, Mansa Mina y cualquier otro proyecto minero de que disponga Codelco.

Quisiera aprovechar esta oportunidad para rendir un caluroso homenaje a los ejecutivos de Codelco, personalizados en su Presidente Ejecutivo, don Alejandro Noemi Callejas, y su Vicepresidente Ejecutivo de Operaciones, don Máximo Pacheco Matte, por la extraordinaria negociación realizada en el caso de la mina El Abra. Ojalá en el futuro próximo podamos beneficiarnos de otras de igual naturaleza.

En el presente trabajo he recibido una valiosa ayuda de Patricia Matte, de Jorge Claro y de Juan Carlos Méndez, de modo que los errores son culpa de ellos por haberlos cometido y míos por repetirlos. □