

**ELEMENTOS PARA UN PROYECTO NACIONAL  
DE DESARROLLO**

**RENOVACION NACIONAL 1ER CONSEJO GENERAL  
16/17 JULIO -1988**

**MATERIAL DE TRABAJO Y DISCUSION  
PARA DIRIGENTES**

## EL ESTADO COMO EMPRESARIO EN CHILE

Desde 1930 y hasta 1973 el Estado asume un rol directo como productor de bienes y servicios, participando en la creación de empresas públicas en los sectores de servicios públicos inicialmente, y gradualmente a través de expropiaciones se involucra directamente en los sectores de minería, industria, transporte, comunicaciones, bancos e incluso en la agricultura.

Es así como el Estado llegó a tener a fines de 1973, la propiedad de 199 empresas y el control adicional de 360 empresas requisadas o intervenidas.

Para tener una idea de lo que esto significaba en términos de participación porcentual del Estado en el valor bruto de la producción podemos ver en el cuadro anexo que el Estado fue dejando en rol secundario al sector privado en la producción de bienes y servicios de los sectores citados, que en promedio alcanzaba a aproximadamente un 30% de la producción.

### **PARTICIPACION PORCENTUAL DEL ESTADO EN VALOR BRUTO DE PRODUCCION SECTORIAL (1)**

	1965	1973	1981
Minería	13	85	83
Industria	3	40	12
Electricidad, Gas y Agua	25	100	75
Transporte	24	70	21
Comunicaciones	11	70	96
Banca	0	85	28

**Fuente:** C. Larroulet, "Reflexiones en torno al Estado empresario en Chile", Estudios Públicos N° 14, 1984.

El actual esquema organizativo de los tribunales ordinarios es aún más simple que hace 50 años. Ello provoca el recargo de las cortes y de los juzgados y produce graves dificultades de acceso a la justicia.

La actual organización, basada territorialmente en los antiguos departamentos, es demasiado rígida. Debe propenderse a que la unidad básica de administración de justicia sea la comuna. Ello contribuiría, además, a que la comunidad local participe en el mejoramiento de las instalaciones judiciales y en la prestación de servicios de asistencia legal a los necesitados.

La unidad elemental de la administración de justicia debiera estar en los tribunales vecinales, con competencia para conocer de conflictos locales en materias como vecindad, delincuencia y drogadicción de menores, alimentos, tutición de menores y asuntos patrimoniales de poco valor.

La idea de tribunales vecinales es antigua. Lamentablemente fue desnaturalizada, porque se asoció a intentos de control político a través de los jueces. No se debe cometer ese error. Estos tribunales deben ser servidos, en lo posible, por jueces profesionales. Deben asimismo formar parte del poder judicial y depender jerárquicamente de los jueces de letras.

En este concepto, también los jueces de letras podrían tener la comuna como base territorial.

La Corte de Apelaciones podría tener como base territorial provincial y se podrían introducir las Cortes Superiores Regionales que fueran la última etapa de la jurisdicción normal. En un esquema de esta naturaleza, la Corte Suprema podría concentrarse en el conocimiento más profundo de los asuntos que ella misma estime fundamentales para la uniforme aplicación del derecho, descargándose así de la pesada carga, cercana a los 5.000 casos anuales, que ese alto tribunal tiene en la actualidad.

## 6. Designación de los jueces

El procedimiento de designación de los jueces debe ser más público y competitivo que hasta ahora.

La independencia judicial no supone necesariamente un sistema de autogeneración, que acarrea el riesgo de transformar el sistema judicial en una corporación cerrada, con estrechas vinculaciones familiares en su interior e impermeable a la influencia pública.

Debieran ser incluídas en el análisis público del tema, experiencias de otros países, tales como los comités de selección de jueces de composición mixta (abogados y jueces), los concursos públicos, el establecimiento de plazos para que el público pueda efectuar impugnaciones a los candidatos, entre otras.

Chile tiene una tradición de carrera judicial. Esta debe ser estimulada mediante incentivos profesionales objetivos, que favorezcan el progreso de los jueces más calificados.

Por lo demás, un sistema de designación eficaz para los tribunales inferiores puede no ser igualmente correcto tratándose de ministros de los tribunales superiores.

A este respecto cabría tener presente la posibilidad de que los tribunales superiores tengan una composición mixta, proveniente en parte de la carrera judicial y en parte de otras profesiones legales. La sustitución del sistema de abogados integrantes, por miembros permanentes de los tribunales superiores, que provinieran de fuera del Poder Judicial, podría ser un mecanismo apropiado para lograr una integración de este tipo.

La independencia de la justicia no tiene que ver tanto con la forma como los jueces son designados, como con su inamovilidad, la organización jerárquica de los tribunales y su independencia económica respecto del gobierno.

Cualquier sistema de designación debe tomar en cuenta que la calidad de los candidatos potenciales dependerá necesariamente del nivel de rentas que se ofrezca para los cargos judiciales.

## **7. Control de los actos de gobierno por los tribunales**

Una errada interpretación del principio de la independencia, llevó a que los tribunales chilenos se negaran durante años a juzgar la legalidad de los actos de gobierno.

La evaluación de los últimos años es muy saludable en este aspecto. El recurso de protección por ilegalidad o arbitrariedad se ha ido generalizando y, por otro lado, la responsabilidad del Estado es ya una realidad en Chile.

Con todo, es necesario, como se ha visto, eliminar las restricciones al ejercicio del clásico de los recursos, como es el amparo o Habeas Corpus.

Asimismo es necesario dictar una ley sobre procedimientos contenciosos administrativos, por los cuales los particulares puedan reclamar expeditamente ante la justicia ordinaria, contra los actos de las autoridades administrativas, en los casos en que no procede el recurso de protección. Es cierto que los tribunales ya no siguen en la práctica, la doctrina que los inhibía para conocer de estos asuntos. Con todo, es necesario establecer una legislación definitiva en la materia.

Los tribunales con competencia administrativa deberían ser, en general, los propios tribunales ordinarios. Si se crean en algunos lugares tribunales con competencia exclusivamente administrativa, ellos deberían depender de las Cortes de Apelaciones respectivas y formar parte de la organización unitaria de los tribunales.

## 8. Policía judicial

Los tribunales no cuentan en Chile con medios directos para efectuar la investigación criminal, porque la policía no depende de ellos, sino el gobierno.

La independencia judicial supone que existe una policía directamente a las órdenes de los tribunales. Ello sin perjuicio de que exista, además, una policía nacional, que, en todo caso, debe obedecer las órdenes de los jueces, sin examen de su procedencia.

La existencia de una policía judicial ampliaría las facultades y la responsabilidad de los jueces en el proceso y evitaría que las autoridades de gobierno puedan discriminar políticamente en la investigación de los crímenes.

## 9. Perfeccionamiento de la garantía del debido proceso

La independencia judicial es un resguardo institucional de la imparcialidad de los tribunales.

Otros resguardos adicionales son, sin embargo, indispensables. Se hace de menos, a este respecto, la formulación de un código de comportamiento judicial público, que regule con precisión aquello que no es lícito hacer a los jueces y a los funcionarios judiciales.

La forma de la justicia en Chile exige ocuparse no solo de los códigos y leyes también supone revisar los usos profesionales y judiciales. Entre estos usos merecen anotarse algunos que afectan la garantía básica del equitativo proceso:

a) El recargo de trabajo, en todos los tribunales, pero especialmente en los juzgados del crimen, hace que muchas gestiones que la ley encomienda a los jueces sean realizadas, en la práctica, por personal que carece de formación legal, que recibe exigüas remuneraciones y que, en definitiva, es muy susceptible al soborno.

La organización futura de los tribunales debe evitar estas enormes divergencias entre lo que exige la ley y lo que ocurre en la práctica.

Si los jueces hicieran personalmente todas las gestiones que la ley les encarga, el atocharamiento de los tribunales sería definitivo. La escasez de jueces hace imposible la observancia de las leyes procesales.

La organización futura de los tribunales debería considerar correctivos para esta situación.

El primero y más obvio, es aumentar el número de jueces. Otro es reconocer la importancia efectiva del personal auxiliar de la administración de justicia y regular adecuadamente su selección, remuneración y adiestramiento profesional. Por último, la distinción entre jueces investigadores y sentenciadores favorecería el control más directo de los asuntos por los jueces. En definitiva, que el

de acuerdo a lo establecido en el art. 14, parágrafo 2º de la Constitución.

b) Las entrevistas personales con los jueces, ministros y relatores son un medio empleado por los abogados para que éstos conozcan verbalmente los puntos de vista de las partes. Sin embargo, esta práctica constituye, de hecho, una alteración de dos principios básicos de la buena administración de justicia: el que reconoce a ambas partes el derecho a ser oídas en iguales condiciones y el que ordena la publicidad de los juicios.

Las audiencias debieran ser siempre reconocidas a ambas partes simultáneamente y debería dejarse constancia de ellas en el proceso. Para ello es conveniente, asimismo, establecer la posibilidad de que incluso los tribunales unipersonales tengan la posibilidad de recibir una explicación oral del caso, por ambos pares, antes de decidir.

c) En el mismo sentido debe apuntar la reforma a las reglas acerca de la relación en los tribunales colegiados. Los relatores son funcionarios judiciales que estudian el proceso y exponen al tribunal los argumentos de las partes. Este relato es privado y muchas veces los miembros del tribunal deciden con un sólo mérito. Nada obstante que la relación sea hecha en presencia de los abogados de las partes, los que puedan hacer las adiciones y correcciones que estimen convenientes o contestar, sin forma de alegato, las preguntas que formulen los jueces.

El decaimiento de la imparcialidad se debe, muchas veces, a la transformación en costumbre de lo que originalmente fueron malas prácticas.

En definitiva, es necesario revisar críticamente, además de las leyes, las prácticas y usos judiciales que afectan la garantía básica del debido proceso.

## 10. Papel de los jueces

El derecho chileno se mueve entre dos extremos: el de un protagonismo absoluto del juez en materia penal y una casi absoluta pasividad en materia civil.

El procedimiento penal que rige en Chile causa asombro entre los expertos de muchos países civilizados. Es un procedimiento inquisitorial en que el mismo juez dirige la investigación, encarga reo, decide la libertad condicional, acusa y, por último, dicta la sentencia. Una reforma largamente estudiada, que distingue entre jueces investigadores y sentenciadores y que regula otras materias del procedimiento penal, aún no es implantada. El resguardo de garantías procesales mínimas hace urgente la aprobación de esta reforma.

En materia civil, el juez tiene una actitud puramente reactiva frente a las partes. Las recientes reformas al Código de Procedimiento Civil, son un paso en la dirección correcta. Se trata de evitar el abuso de las reglas de procedimiento, que permite impunemente al litigante de mala fe extorsionar a quien tiene la razón en el pleito.

Es necesario disminuir aún más el formalismo. Es un mal indicio que buena parte de la jurisprudencia de los tribunales superiores se refiera a cuestiones formales, de carácter puramente procesal. Ello muestra una peligrosa tendencia a un fariseísmo legal, en que no importa tanto tener la razón, como no errar en una complicada red de requisitos formales.

Por otra parte, también en el ámbito civil, es conveniente repensar la función que corresponde al juez.

Este falla sobre la base de antecedentes que se encuentran usualmente en un voluminoso expediente, el que verdaderamente sólo estudia al momento de dictar sentencia. Una audiencia de ambas partes, en que éstas expongan informalmente sus argumentos, es una experiencia exitosa en otras partes. Su introducción en Chile podría resultar muy conveniente para crear una relación más directa del juez con el caso efectivo que se discute y para dar a ambas partes la oportunidad de exponerle, abierta y públicamente, sus argumentos.

En definitiva, también en el proceso civil el juez debe ser un activo propulsor de la buena administración de justicia. El principio de que las partes son las responsables de llevar adelante el proceso debe conservarse. Pero hay un límite, que está configurado por el interés general en la buena administración de justicia. En definitiva, que el

deshonesto pueda presionar ilegítimamente amparándose en su posibilidad de demorar por años un juicio, no es algo que perjudique sólo a la contraparte indefensa, sino en definitiva, al clima moral de todo el país.

Con las últimas reformas procesales se ha llegado al límite de lo corregible en el sistema vigente. Ahora se requiere la voluntad política de impulsar una revisión más global de los procedimientos civiles.

## **11. Fundamentación de los fallos y función de la Corte Suprema**

Con toda razón los tribunales han relacionado su independencia con un respeto irrestricto por el derecho.

La observancia del derecho se muestra en la fundamentación de los fallos. La exigencia de que los jueces fundamentan sus fallos es una garantía, tanto contra la discrecionalidad judicial, como contra la politización de los tribunales.

De especial interés es la fundamentación de los fallos por los tribunales superiores. Sus decisiones establecen jurisprudencia que orienta la actividad de los juzgados inferiores.

El recurso judicial que persigue uniformar los criterios para la fundamentación de los fallos es el recurso de casación.

Mediante este recurso, la Corte suprema controla la aplicación de la ley por los tribunales inferiores y va estableciendo los criterios para decisiones de los demás tribunales. Así, el más alto tribunal cumple la función pública de ir configurando paulatinamente el derecho chileno.

Pero ocurre que el recurso de casación ha sido reemplazado en la práctica por el llamado "recurso de queja". Este puede ser fallado por la Corte sin necesidad de fundamentación. De hecho, el trabajo de la Corte Suprema está recargado de modo insostenible por las quejas, lo que ha hecho que su función no se diferencie en esencia de la de las Cortes de Apelaciones.

Es necesario restituir a la Corte Suprema su función propia. Ello supone descargarla de la misión de conocer cuestiones por completo accidentales.

A tal efecto se podrían introducir modificaciones en la estructura de los tribunales superiores. Las Cortes Superiores Regionales podrían conocer muchos de los asuntos que hoy llegan a la Corte Suprema. Este tribunalaría, en tal evento, tener la facultad de decidir por sí mismo cuales asuntos conocerá. Estos casos serían los que, en opinión de la Corte, presentan especial interés para la conservación y el desarrollo del derecho chileno.

El recargo de la Corte Suprema afecta negativamente su función pública fundamental de establecer mediante sus fallos fundados acusosamente, los criterios básicos para la actividad de los otros tribunales.

## **12. Modernización organizativa: el problema de la eficiencia de los tribunales**

Creemos que no hay que caer en la euforia cuando se trata el tema de la modernización de la justicia.

El valor de las tradiciones jurídicas se percibe sólo cuando éstas se debilitan. Transformar a los jueces en agentes activos de un progreso mal entendido ha significado, casi siempre, un costo social enorme, como consecuencia de la politización de la justicia.

Pero hay un terreno en que es necesaria y urgente una modernización. Se trata de la **organización** de los tribunales.

Los tribunales chilenos no son **eficientes** y ello repercute negativamente en todas las actividades del país.

Pero que haya justicia no basta que los jueces sean justos, imparciales y profesionales en la aplicación del derecho. También se requiere que los pronunciamientos judiciales sean oportunos.

Demoras de dos años en la tramitación de un juicio y de tres o cuatro años para que se conozcan y fallen las apelaciones y los otros recursos, afectan la credibilidad general de la justicia y lesionan profundamente la moral pública, por mucho que el fallo sea en definitiva equitativo.

Desde el punto de vista económico, por su parte, las dificultades para hacer efectivos los contratos y responsabilidades constituyen externalidades que distorsionan los intercambios y aumentan los costos.

Para mejorar su eficiencia hay que reconocer, en definitiva, que los tribunales no sólo son un poder del Estado, sino también un importantísimo servicio público.

En esta tarea, como es obvio, los tribunales requieren de apoyo técnico y profesional especializado.

Los tribunales establecidos por ley sólo pueden cumplir eficientemente su función pública si existen jueces suficientes y si éstos cuentan con apoyo profesional adecuado, instalaciones dignas y suficientes, equipos, secretaría, bibliografía y servicios de información y los otros medios necesarios para su funcionamiento.

Estos tareas generales de administración presupuestaria, técnica y profesional no pueden recaer en los propios jueces. Debe haber una oficina administrativa del poder judicial que tenga la responsabilidad de establecer las condiciones para el buen desempeño de la función jurisprudencial.

La oficina administrativa debiera estar sujeta a la Corte Suprema, pero no confundirse con ésta, de modo de no aumentar la carga burocrática de los ministros de ese Tribunal y de responsabilizar a un grupo definido y especializado de personas de los problemas de buena administración.

Los tribunales en su conjunto, y en particular cada juzgado y cada corte, son organizaciones complejas. Parte importante de la crisis de la justicia es un problema de mala organización, que debe resolverse con el enfoque técnico apropiado.

### 13. Acceso a la justicia

Está dicho que un acceso generalizado a la justicia exige la creación de **tribunales vecinales**, con competencia para conocer de asuntos locales y poblacionales.

La introducción de estos tribunales, necesariamente de base comunal, se puede hacer sobre la base de los actuales juzgados de policía local. La actual dimensión de las comunas podría ayudar a esta descentralización.

Con todo, estos tribunales deben responder al principio de la unidad de la administración de la justicia y, por consiguiente, deben depender jerárquicamente de los jueces de letras. El principio organizativo debe ser jerárquico o descentralizado a la vez.

A ello se deben agregar los **servicios de asistencia judicial**. Su organización debe responder a los mismos criterios generales ensayados con éxito en los últimos años respecto de otras prestaciones sociales básicas, en términos de descentralización y buen servicio.

A pocos años de su organización, las Corporaciones de Asistencia Judicial han tenido una gran expansión, que las ha llevado a atender, en total, alrededor de 300.000 casos anuales. Esta cifra es en más de un 350% superior a la del año 1981.

Al respecto debe tenerse presente que los conflictos que no son sujetos al derecho derivan en problemas de hecho que multiplican la violencia y la miseria. Por eso, la asistencia legal es un problema público y no uno puramente privado.

#### **14. Presupuesto del sector justicia**

El adecuado presupuesto de la justicia supone el valor social de una judicatura digna, profesional y eficiente.

El análisis público de este problema ha sido, en general, superficial o muy parcial.

El problema de los recursos debe ser replanteado sobre la base de un programa general de reforma de la administración de justicia.

Proponemos que el problema de la justicia se enfrente profundamente, intentando compatibilizar el interés público general, representado y hecho valer por las autoridades políticamente responsables, con la independencia y experiencia del propio Poder Judicial.

## VENTAS INDUSTRIALES DEL ESTADO EMPRESARIO

	% de ventas	%
	totales al	acumulado
	1er Sem. 1972	
1. Ventas de empresas en manos del Estado al 31 de diciembre, 1970	10,4	10,4
2. a) Ventas industriales de la Gran Minería del Cobre y Salitre	14,7	25,1
3. Ventas de empresas estatizadas entre 1971 y el primer sem. 1972	14,4	39,5
4. Ventas de empresas privadas incluidas en el plan de estatización y aún no intervenidas a la fecha	11,8	51,3
5. Resto	48,7	100,0

El programa de privatizaciones llevado adelante por el actual gobierno ha tenido tres claras etapas. Inicialmente se trató de la devolución de empresas requisadas o intervenidas. Este proceso de normalización se llevó adelante entre 1974 y 1979 y significó restituir 36 empresas al sector privado.

En una segunda etapa se procedió a vender en licitaciones públicas 102 empresas, entre ellas 11 bancos comerciales. Por último en 1985 se inició un programa integral de privatizaciones que incluye las 28 empresas públicas más importantes con la sola excepción del sector hidrocarburos y gran minería del cobre.

El diseño de una organización eficiente de los tribunales debe ser la base para la asignación presupuestaria futura. El presupuesto del Ministerio de Justicia ha alcanzado en el último tiempo a aproximadamente un 1.3% del Presupuesto Nacional. de la suma total asignada al Ministerio, un 28% corresponde a remuneraciones del personal judicial.

Con todo, es obvio que las remuneraciones de los jueces y funcionarios judiciales tienen que ser concordantes con la dignidad de su función pública. De lo contrario, no habrá, sino por excepción, candidatos calificados para esos cargos.

Las remuneraciones dignas atraen personas competentes, las que garantizan la independencia judicial. Esto mismo se traduciría en estímulos profesionales que beneficiarían la administración de justicia.

Los jueces deben ser, en el terreno material y profesional, modelos de lo que una persona talentosa y decente puede alcanzar en nuestro país.

En otro nivel, algo semejante vale para los funcionarios auxiliares, cuya actividad en la marcha de los tribunales es por completo decisiva.

Es indispensable fijar con seriedad criterios que permitan definir niveles de decencia en las instalaciones y remuneraciones judiciales.

A lo anterior se agrega una preocupante relación entre la estrechez presupuestaria y la independencia judicial. El presupuesto debiera dejar de ser una forma implícita de presión sobre la justicia.

Un paso en el sentido correcto sería vincular establemente las rentas de los jueces a las de los titulares de otras funciones públicas.

Un paso en el sentido correcto sería vincular establemente las rentas de los jueces a las de los titulares de otras funciones públicas.

Una completa independencia presupuestaria es, sin embargo, contradictoria con las funciones naturales del gobierno y el parlamento. Con todo, es razonable pensar en que si los tribunales disponen de una oficina administrativa bien organizada, podrían tener facultades de administración del propio presupuesto, asignado por la ley.

## UNA MUJER EN LA SOCIEDAD CHILENA

## SUS DERECHOS SEGUN LA LEY

El partido Renovación Nacional, en su Declaración de Principios, "reconoce la importancia de la mujer dentro de la sociedad", por el papel relevante que a ella le ha cabido a lo largo de toda la historia patria.

"Renovación Nacional sostendrá con energía el principio de igualdad de derechos de la mujer en todas sus actividades, laborales u otras en que se desempeña paralelamente con el hombre; velará porque se le abran las mayores oportunidades y se opondrá a toda forma de injusta discriminación económica o social que le afecte".

El hombre y la mujer, sin lugar a dudas, son diferentes en cuanto a su natural formación biológica, y la naturaleza le dió a la mujer la función esencial e intransferible de procrear, ser portadora y dadora de la vida y agente principal en la transmisión de los valores morales, tradiciones y patrones culturales que la sociedad ha establecido.

Sin embargo, en los finales del siglo XX, comenzando una nueva era de grandes cambios, científicos, tecnológicos y sociales; cuando la mujer ha cruzado el espacio y ha salido de la órbita terrestre, no deja de ser paradógico y preocupante, que la mujer chilena casada, que se dedica al importante rol de formar al ciudadano del futuro, sea regida por un Código Civil que data de 1855.

"La mujer casada para la ley chilena, no es persona plena, depende del marido. El marido tiene derechos expresos sobre su persona a través de una figura jurídica semejante a la esclavitud".

"En el régimen de sociedad conyugal, no tiene patrimonio y la casa que habita es el "hogar paterno", no el conyugal. Separada totalmente de bienes, a menos que los tenga antes del matrimonio, su esfuerzo en el ámbito doméstico o trabajando junto al marido, no tiene frutos económicos ni es reconocido con ningún valor".

"Cuando trabaja separada del marido, tiene un patrimonio reservado que le permite gastar en su casa y en la familia con entera libertad, el fruto de

su trabajo. Como no tiene capacidad de ahorro, porque el hogar y la familia no siempre necesitan más de lo que ella produce, no tiene bienes propios que administrar. Los bienes de la sociedad conyugal y los suyos propios, al momento del matrimonio, están en manos del marido que los administra como dueño y señor. Cuando trabaja junto al marido y tiene sociedad conyugal, no tiene nada propio, su trabajo jamás será reconocido y si el marido la abandona, se puede llevar todo dejándola con las manos vacías. Los hijos que tanto le cuestan permanecen bajo la potestad del padre que administra soberanamente lo que a éstos pertenece, incluyendo aquello que ha sido adquirido para ellos con dineros propios de la madre".

La cita anterior es lo suficientemente clara para establecer que la mujer casada, con régimen de sociedad conyugal, es objeto de discriminación e injusticias que dañan su dignidad, su libertad y su capacidad de realización material y espiritual, quedando como una figura menoscabada dentro de la familia y de la sociedad.

Dentro de las "curiosidades" vigentes en nuestro Código Civil, está aquella que establece: "El marido debe protección a la mujer y la mujer obediencia al marido". Art. 132. "La potestad marital es el conjunto de Derechos que las leyes conceden al marido sobre la persona y los bienes de la mujer.

Art. 133. "Por el hecho del matrimonio el marido tiene el derecho para obligar a su mujer a vivir con él y seguirle donde quiera fijar su residencia". Art. 135. "Por el hecho del matrimonio se contrae sociedad de bienes, y el marido toma la administración de los de la mujer".

Art. 136. "Sin autorización escrita del marido, no puede la mujer casada parecer en juicio, por sí ni por procurador: sea demandado o defendiéndose".

Art. 137. "La mujer no puede sin autorización del marido, celebrar contrato alguno, ni desistir de un contrato anterior, ni remitir una deuda, ni aceptar ni repudiar una donación, herencia o legado, ni adquirir a título oneroso o lucrativo, ni enajenar, hipotecar o empeñar, ni ejercer los cargos de tutora o curadora. La mujer no necesitará de autorización alguna para ejercer estos cargos respecto de su marido demente, sordo mudo, ni respecto de los hijos comunes.

Art. 139. "La mujer no necesita de autorización del marido para disponer de lo suyos por acto testamentario que haya de obrar efecto después de la muerte".

Este artículo, hay que reconocer, le concede un derecho, tiene libertad para establecer quienes, una vez fallecida, gocen lo que ella no pudo administrar ni disfrutar en vida.

Art. 141. "El marido podrá revocar a su arbitrio sin efecto retroactivo, la autorización general o especial que haya concedido a la mujer".

Art. 147. "Se presume la autorización del marido en la compra de cosas muebles que la mujer hace al contado".

Art. 240. "La patria potestad es el conjunto de derechos que la ley da al padre o madre legítimos, sobre los bienes de sus hijos no emancipados".

"La madre que estuviere casada en nuevas nupcias no podrá ejercer la patria potestad respecto de los hijos de precedente matrimonio".

Como bien lo señalara una mujer dedicada exclusivamente al hogar, el título "Obligaciones y Derechos entre los cónyuges" debió denominarse "Obligaciones de la mujer y Derechos del Hombre".

Parece innecesario seguir abundando más sobre la forma en que el Código muestra su anacronismo e injusticia para la mujer de hoy, habida cuenta que ya era arbitrario en el momento en que fue dictado, pero si debe llamar a la conciencia de todos, hombres y mujeres, de la urgente necesidad de llegar a superar definitivamente esta situación, realizando un estudio serio y profundo que llegue a determinar los cambios estructurales necesarios para resolver estas injusticias que enunciamos.

Todos los gobiernos pasados reconocieron la obligación de legislar al respecto, sobre todo durante las campañas electorales. De hecho hay estudios muy serios e interesantes de connotados juristas y profesores de derecho. Por los vicios e intereses políticos de entonces, todas las iniciativas fueron desestimadas, quedando guardadas en los baúles del recuerdo y de las buenas intenciones.

La mujer también ha tenido su cuota de responsabilidad, porque no ha gravitado como una fuerza importante en las decisiones políticas. Hoy que representa más del 52% de la fuerza electoral y ha demostrado su plena capacidad con participación destacada en cargos de gran responsabilidad en el sector público y en área privada, debe hacer valer sus derechos, su poder e idoneidad, para que se le escuche y participe en los cambios, especialmente su igualdad ante la ley, tal como lo consagra la Constitución de 1980, en los derechos civiles y constitucionales de todos los ciudadanos de Chile.

Aún más, es necesario que se plantea el estudio de otras modificaciones a las leyes civiles que cada vez se van haciendo más imperativo enfrentar, pero que por la extensión limitada de este trabajo, no han podido ser abordadas.

Ella se refieren a un estudio del Derecho de Familia, donde por ejemplo, se conceda el derecho a conservar al cónyuge sobreviviente, el bien inmueble que siempre fue considerado el "hogar de los padres", de manera que éste no sea objeto de participación de herencia mientras uno de ellos viva y sólo disponga de este bien como hogar.

La revisión, estudio y modificación de la ley sobre nulidad del matrimonio y la del divorcio perpetuo que hoy rigen. Ambas constituyen anacronismos que llevan, en el caso de la nulidad, a hacerse sobre la base de la mentira y el perjurio, en que se comprometen las partes, abogados patrocinantes y el juez que dicta sentencia, lo que sin lugar a dudas va contra su dignidad y honestidad profesional y como persona. En lo que se refiere al divorcio perpetuo sin disolución del vínculo, obliga a los cónyuges a rehacer sus vidas, en uniones ilegítimas, de convivencia marital, lo que atenta contra la moral y las buenas costumbres, así como la legalidad de la familia que la misma sociedad dice defender. Estos anacronismos, son las únicas leyes que sentencian a cadena perpetua a quienes cometieron con fe un error, no un delito en su juventud.

Una sociedad moderna, sana, honesta, dinámica y culta, no debe temer reconocer los problemas reales que ella presenta y buscar las soluciones acorde con ellos.

Renovación Nacional que se ha definido como un partido nuevo, moderno y renovado; que se proyecta hacia el futuro, debe en sus programas, actuar en consecuencia, y hacer suyos frente al legislador, los fundamentos que modifiquen las leyes actuales y se dicten aquellas que defiendan con valentía y honestidad los principios que dice sustentar y propugnar.

INFORME

COMISION DE ESTUDIOS SUPERIORES

POLITICA UNIVERSITARIA

Santiago 4 de Julio de 1988

## INTRODUCCION

Preguntarse por la universidad chilena hoy, es preguntarse por una institución en estado de crisis por un largo período de tiempo, desdibujada, con un eco social muy tenue y con una gran disparidad de las expectativas que los diversos sectores se hacen sobre ella.

Las autoridades han desconfiado de ella; por los enormes recursos que consume; por estimarse que carece de sistemas adecuados para controlar la eficiencia del gasto; por las turbulencias políticas que se originan en su interior.

Los políticos han ignorado o desconocido su realidad o se han interesado en ella porque la inestabilidad institucional y económica del país la transformó durante décadas en una caja de resonancia de los problemas ideológicos y políticos.

Los padres de familia recelan de ella porque perciben que consume más allá de lo conveniente, las energías de sus hijos en cuestiones que no forman parte de su fin más propio y los profesores más destacados sienten frustración por el atraso intelectual que se ha ido produciendo; por la carencia de elementos básicos para realizar su tarea; por la falta de un ambiente exigente de trabajo y dedicación; por la falta de una adecuada participación en la conducción de la universidad; por la falta de reconocimiento de parte de la sociedad y por las penosas condiciones económicas en las que se debaten.

Los alumnos por su parte, no siempre a gusto con la carrera en la que quedaron y en un ambiente tal, sienten frustraciones al tratar muchas veces con académicos con poca jerarquía intelectual y científica; atrasados en sus métodos pedagógicos y en sus investigaciones o en sus programas; muchas veces de espaldas a la realidad del país y en cieras áreas, inclusive, sin consideración a los avances científicos y tecnológicos del mundo contemporáneo.

La prensa aparece principalmente interesada en destacar la disidencia política que en ella se gesta, y los empresarios en general no perciben en ella un centro de interés al que deban conectarse. Además, el modelo

profesional que ella genera ya no parece ser garantía del éxito como lo fue en el pasado.

A pesar de todo la universidad chilena ha continuado su insustituible obra en medio de enormes dificultades.

Este panorama no nos debe escandalizar. Hay pocas razones para pensar que la universidad se hubiera podido mantener aislada de la profunda crisis de las instituciones nacionales de los últimos 40 años. Esta crisis afectó al concepto de autoridad, al sistema legislativo y al sistema judicial; afectó la propiedad, la libre iniciativa empresarial y la propia libertad; afectó al régimen de convivencia y los acuerdos básicos para entenderse y subsistir como Nación. Las bases mismas de nuestra institucionalidad se vieron remecidas porque la modernización experimentada dejó todos los moldes ideados en el siglo pasado fuera de proporciones, sin que se diera una oportuna reacción para ponerlos al día. Entre tanto el marxismo supo aprovechar la situación y las tendencias socialistas para acelerar el proceso, lo que llevó al país a la crisis.

Hoy, el tema de la universidad se hace candente, cuando se contrasta su realidad con la que muestra la iniciativa individual, plena de pujanza, surgida de las notables reformas introducidas en estos últimos años.

Vivimos hoy en país distinto, en el que la iniciativa y el poder han empezado a desplazarse y a difundirse; en el que la dependencia del Estado es cada vez menor; en el que los diversos sectores empiezan a tomar conciencia de que tienen algo importante que hacer sin depender de las decisiones públicas y en el que cada vez más individuos estarán dispuestos a defender su libertad y un modo de vida más contemporáneo, menos asfixiante.

La universidad, en este medio, debe modernizarse; debe tomar conciencia de su esencial misión; debe recaudar sus objetivos, su tamaño, su relación con la enseñanza secundaria, su aporte científico y tecnológico, su vinculación con la cultura, su responsabilidad social y su papel autónomo frente al poder. Sin embargo, un diagnóstico serio sobre la realidad universitaria y sobre las causas y consecuencias de la misma debe hacerse con rigor evitando tomar por verdaderas las simples percepciones intuitivas de las personas y evitando caer en lugares comunes que no abonan una verdadera solución.

### ALGUNOS HECHOS ANTERIORES A 1973

Hasta los años 60, las universidades Chilenas ocuparon un destacado papel en la comunidad nacional e internacional por su jerarquía y seriedad científica; por la personalidad relevante de sus más destacados profesores; por el aporte que ellos hicieron a la reflexión pública, a la forja de las grandes instituciones y a la legislación fundamental del país producida por sus juristas; al diseño de la estructura de los servicios de la salud generada por sus científicos; al desarrollo de la infraestructura civil, caminera e industrial surgida de sus ingenieros; al aporte científico de sus expertos en el campo agrario, y en general, al cultivo de las ciencias, las letras y las artes. Fueron también los buenos tiempos del Pedagógico.

Pero estamos hablando de una época en el que el total del alumnado no superará los 25.000, para que el sistema; de entidades cuyo tamaño era pequeño y manejable y cuyas tradiciones de exigencias y jerarquía intelectual eran altísimas, precisamente por su concentración en pocas y excepcionales manos.

En la segunda mitad de los años 60, la reforma educacional del Gobierno de Frei, incrementó notablemente la cobertura de la enseñanza secundaria, pero ello ocurrió sin que se operaran cambios de orientación sobre el sistema educacional que continuó dirigido hacia la universidad. Esto generó una verdadera avalancha de postulantes que de 15.000 que eran en 1965 se duplicó para el año 1967 y se quintuplicó para el año 1972. Hoy los postulantes superan los 130.000 por año.

Las universidades por esta razón tuvieron que hacer frente a este hecho social ampliando sus recursos humanos y materiales, y haciéndose con ello cada vez menos manejables por sus enormes dimensiones.

Al mismo tiempo, tampoco era posible continuar impartiendo educación universitaria casi solamente en Santiago, Valparaíso y Concepción, por lo cual tuvieron que surgir las sedes y las universidades regionales.

Con estas dimensiones, los notables profesores que investigaban e impartían docencia con profundidad y sin apuro, se diluyeron en una infraestructura de apoyo que llenó a las universidades de burocracias indispensables para una modernización y adecuación a las necesidades que surgieron, pero que la llenaron también, de grandes dificultades de manejo con grandes costos que soportar.

Además, también fue necesaria una reforma que acogiera a un contingente de profesores post-graduados que, incrementando en un buen número, volvía al país a fin de prestar servicios más racionales, con gran énfasis en la investigación, para lo cual, se planteó la organización de los Departamentos.

La irrupción de esta enorme masa de jóvenes en la universidad trajo cambios muy grandes al estilo de convivencia de las universidades. La amplitud de la condición social de los educandos: la nueva ola de una cultura juvenil que surgió en esos años en el mundo entero que se tradujo en la rebeldía estudiantil; el cambio radical que se generó, incluso en los hábitos de vestir; el surgimiento de la cultura mural, el bullicio y en fin la necesidad de manejarse con grandes grupos humanos que se dieron organizaciones poderosas de alumnos y profesores con fuerte raigambre política, son algunos de los cambios sufridos en el período. La universidad pasó a ser así, no sólo un centro de la cultura, sino un centro de interés social y político vinculado a la sociedad de múltiples formas distintas de las tradicionales que exigieron de ella ingentes esfuerzos para evitar su desnaturalización o para no diluirse en sus exigencias.

Con todo, durante ese período hubo intentos serios de modernizar las universidades, pero ya las cosas empezaban a confundirse en el país, de modo tal que ese progresivo deterioro del conflicto social y político que se generalizó en el período de la Unidad Popular, encontró en la universidad un centro de atracción que pulverizó todos los intentos.

### LA SITUACION DESDE 1973

A partir de la intervención militar, el régimen establecido para ellas ha estado orientado virtualmente por algunas ideas matrices que es bueno ponderar por los problemas que se han estado generando y por los conflictos potenciales que deben resolverse. Ellas son los que se analizan a continuación:

#### 1. El régimen de autoridad.

Se ha visto en la universidad, no solo un centro de la cultura y la ciencia sino que además un problema de carácter político que afecta el orden público, por lo cual hay que neutralizarla, segregándola, disminuyendo su tamaño, suprimiéndole ciertas áreas de trabajo y sometiéndola a un régimen autoritario.

## PRIVATIZACIONES

Como veíamos, gobiernos de diversas orientaciones políticas están siguiendo políticas de privatización de empresas estatales motivados esencialmente por la mayor eficiencia en la administración de esas empresas. A nosotros además nos interesan las privatizaciones como un mecanismo que fortalece los pilares de una economía social de mercado.

1. Por un lado fortalece el derecho de propiedad en la medida que las privatizaciones se orienten primordialmente a aumentar el número de propietarios en una economía. Esto que se ha llamado capitalismo popular, significa hacer propietarios de acciones de empresas a personas que anteriormente sólo percibían ingresos por sus sueldos o salarios. Algunos sectores prioritarios donde este capitalismo es entre los trabajadores de la empresa objeto de la privatización, empleados del sector público y público en general. Así la propiedad del capital deja de ser patrimonio de un sector reducido y se difunden conceptos de ahorro e inversiones, riesgo y retorno.
2. A través de la difusión de la propiedad también se pueden cumplir metas de redistribución de la riqueza. A través de mecanismos de mercado y sistemas dirigidos a sectores menos favorecidos el Estado puede difundir la propiedad de empresas estatales y al mismo tiempo provocar una redistribución de la riqueza.
3. La privatización de empresas estatales en sectores donde el Estado ha tenido un rol monopólico, p.ej. sector eléctrico, acero, salitre, etc, aumenta la competitividad en esos mercados y permite al sector privado desarrollar nuevos proyectos en dichos sectores.
4. La desregulación de industrias originalmente monopólica, la regulación técnica y no política de los distintos sectores de servicios públicos, permiten también un desarrollo más eficiente y apolítico del rol subsidiario del Estado, dejando al descubierto los subsidios y protecciones existentes anteriormente como empresas estatales. Así el sector privado cumple su rol de arriesgar recursos de capital y obtener los beneficios (o pérdidas) por las administraciones de esos recursos. En el caso del Estado empresario, se confunden parcialmente

Es evidente que en esta idea hay aspectos verdaderos y aspectos falsos, ya que la cuestión política en las universidades de un país que caía por una pendiente de inestabilidad institucional y de decadencia política y económica, es innegable y obstructiva. Ella constituye uno de los datos con que hay que contar, no enteramente erradicable, pero sí controlable si las variables que la ocasionan encuentran cauces adecuados y si la universidad se concentra con seriedad y dinamismo a sus funciones esenciales.

Pero el remedio que se buscó ha ido más allá de lo conveniente.

El régimen de rectores delegados ha traído consigo una pérdida de la gravitación de las universidades; la segregación de las sedes en el caso de la Universidad de Chile; el cierre de áreas que se presumieron conflictivas dejando graves lagunas en la formación de investigadores, profesores y alumnos, en especial, en el campo de las ciencias sociales; la expulsión de un importante número de académicos por razones políticas, algunos de ellos de buena calidad académica y en general la formación de un ambiente que tolerara por mucho tiempo una concentración autoritaria del poder con su secuela de pérdida de la autonomía de los profesores, de las escuelas y facultades y de la universidad como conjunto y la depresión ostensible de la necesaria participación de los académicos en sus funciones esenciales y en la conducción autónoma de las entidades respectivas.

Las autoridades y los docentes han sido seleccionados en muchos casos por su adhesión al régimen sin consideración de la capacidad y autoridad científica, lo que ha traído como inevitable consecuencia una pérdida de la calidad del trabajo y de la docencia; incumplimiento de jornadas, baja productividad en ciertas áreas y una actitud de auto censura en muchos profesores que es percibida por los alumnos y rechazada por ser contraria a la esencia misma de la universidad.

En este cuadro poco afortunado la Universidad Católica ha representado en buena medida una excepción en cuanto se le permitió dentro de los límites un desarrollo algo más autónomo que a las demás. Sin embargo, tampoco se ha escapado enteramente a estos males.

Con todo, en el resto de las universidades, la capacidad sobresaliente de algunos docentes les ha permitido, en ciertas áreas, subsistir con algunos grados de autonomía que han evitado un decaimiento mayor e inclusive, mantener un importante flujo de investigaciones.

En efecto, en el año último la Universidad de Chile, por ejemplo: contó con el 16% del aporte fiscal al sistema y obtuvo el 42% de los fondos concursados para investigaciones y la institución que le sigue, que contó con casi un 14% del aporte, logró un 24% de tales fondos.

Es necesario entonces, cuanto antes, retomar el camino del retorno de las universidades a sus autoridades naturales a fin de corregir las distorsiones y recuperar, con reglas claras, la autonomía que les corresponde.

## 2. La función de las Universidades

Se ha querido identificar la función de las universidades chilenas, con las que desempeñan la mayor parte de las universidades privadas norteamericanas e incluso se ha querido ver por algunos a la universidad, al modo de una fábrica cuyo producto final es el profesional.

Esta simplificadora identidad de funciones desconoce la realidad cultural, social, política y económica de Chile y ello conduce a no identificar la responsabilidad social que compete a nuestras universidades y en especial a la Universidad de Chile, en la generación del conocimiento; en la promoción de la cultura; en la integración de los grupos sociales por el conocimiento; en la construcción de las instituciones básicas del país y en la promoción de su desarrollo.

El desconocimiento de su aporte y de su historia y una ingenua fe en que "en un alto porcentaje, las actividades desarrolladas por las universidades - docencia, investigación básica y aplicada y extensión - pueden ser desarrolladas por empresas privadas que compitan entre ellas para captar recursos privados y del Estado"... (Jorge Claro en Economía y Sociedad Nº64) pueden causar daños irreparables a nuestra educación superior.

La descentralización del sistema universitario se ha hecho mayoritariamente a costa de la Universidad de Chile, desvinculándola de sus sedes regionales, privándola de las pedagogías y de las carreras profesionales que pasaron a la Universidad Metropolitana y al Instituto Profesional de Santiago, lo que, además, ha sido discriminatorio, pues no ha ocurrido de igual modo con la Universidad Católica.

Así, se da hoy el absurdo que en la Universidad de Chile se puede ser licenciado en una disciplina, pero no tener acceso a enseñarla como profesor de estado pues el Pedagógico es otra Universidad, lo que no ocurre en la Universidad Católica.

El porcentaje del aporte fiscal que recibía la Universidad de Chile en 1981 con el 41% de la matrícula total de estudiantes era de un 43.1% mientras la Universidad Católica con el 11,4% recibía el 14,2% del aporte.

En el año 1983, la Universidad de Chile ya estaba reducida al 23,9% del aporte fiscal y no cuenta con la autonomía de las universidades privadas que reciben aportes.

El énfasis dogmático y radical de substituir una atrasada concepción del Estado Docente por la de un Estado Ausente y por introducir elementos de control de eficiencia propios de las empresas y además, discriminatorios entre las diversas universidades que reciben aporte fiscal, ha traído consigo delicadas consecuencias en el orden de los fines; en el de la menor eficiencia del gasto por la repetición de los esfuerzos, en la disminución de los recursos y su secuela de depresión de la calidad del trabajo; y en la inútil generación de dificultades a los alumnos más pobres que pueden sortearse con mejores métodos de financiamiento de su aporte.

No obstante, sin duda hay verdad en la necesidad de reevaluar y modernizar la función de las universidades y particularmente la de la Universidad de Chile; en introducir sistemas que permitan discriminar a favor de las que trabajan y producen más; en establecer regímenes de evaluación académica y en controlar el adecuado uso y asignación de los recursos involucrados.

Además, un mayor rango de competencia con la creación de nuevas universidades privadas y autónomas es conveniente a fin de dinamizar con la libertad de opciones y el nivel de excelencia.

### 3. El problema del Financiamiento.

La opción tomada por el Gobierno en orden a otorgar prioridad a la educación básica disminuyendo el presupuesto universitario y exigiendo a este último un aporte de los educandos, puede ser una opción razonable dependiendo de cuantos recursos se asigne al sistema universitario para cumplir sus reales funciones. Es, además, una tendencia generalizada en el mundo contemporáneo.

Sin embargo, la comparación del financiamiento que la legislación de 1981 se propuso, que ya era restrictivo, con lo que ha ocurrido en la realidad, solo nos permite concluir que existe una grave regresión en perjuicio del sistema universitario que conduce a una situación explosiva.

Los cuadros que se incluyen a continuación demuestran que los aportes han caído año por año fuertemente, en términos reales frente a los que ordenó la ley y que las universidades, en especial la Universidad de Chile han debido soportar este déficit, aunque manteniendo su ritmo de investigaciones, con una disminución de remuneraciones de su personal docente y administrativo, en una cuantía inexcusable y con la imposibilidad de reponer u infraestructura y de dotarla de los elementos más indispensables como bibliotecas y laboratorios.

CUADRO 1. Aporte fiscal propuesto por el DFL 4 y anexo para el sistema universitario chileno, a partir de 1981 en adelante

Origen de aportes	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Aporte F. directo	1,00	1,00	0,90	0,75	0,60	0,50	0,50	0,50	0,50
Aporte F. indirecto			0,1	0,25	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
<b>TOTAL APORTE F.</b>	<b>1,00</b>								
<b>CRÉDITO F. UNIV.</b>	<b>0,07</b>	<b>0,15</b>	<b>0,23</b>	<b>0,30</b>	<b>0,40</b>	<b>0,50</b>	<b>0,50</b>	<b>0,50</b>	<b>0,50</b>

Total a recibir por el Sistema Universitario	1,00	1,07	1,15	1,23	1,30	1,40	1,50	1,50	1,50

CUADRO 2. Aportes y contribuciones a la administración universitaria	1.042,00	2.208,50	2.232,50	2.248,30	2.250,50	2.259,50	2.268,50	1.042,00	2.208,50
TOTAL APORTES DEL ESTADO	1.042,00	2.208,50	2.232,50	2.248,30	2.250,50	2.259,50	2.268,50	1.042,00	2.208,50

CUADRO 3. Aportes y contribuciones a la administración universitaria

CUADRO 2. Aportes del Estado al Sistema Universitario efectivamente entregados, en moneda de diciembre del año anterior.

(Miles de pesos).

Origen de los Aportes	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	
Aporte fiscal directo	10.753,90	13.570,80	12.195,00	10.614,00	12.816,90	14.939,40	16.692,30	18.027,70	19.030,90	
Aporte fiscal indirecto				1.557,00	1.961,00	2.054,70	2.395,00	2.730,30	2.948,70	3.584,00
<b>TOTAL APORTE FISCAL</b>	<b>10.753,90</b>	<b>13.570,80</b>	<b>13.752,00</b>	<b>12.575,00</b>	<b>14.871,60</b>	<b>17.334,40</b>	<b>19.422,60</b>	<b>20.976,40</b>	<b>22.614,90</b>	
Crédito fiscal	00,10	00,10	930,40	2.080,00	3.255,00	4.646,00	5.415,10	6.173,20	6.667,10	7.467,20
<b>TOTAL GASTO DEL ESTADO</b>	<b>10.753,90</b>	<b>14.501,20</b>	<b>15.832,00</b>	<b>15.830,00</b>	<b>19.517,60</b>	<b>22.749,50</b>	<b>25.595,80</b>	<b>27.643,50</b>	<b>30.082,10</b>	

  

Aporte del Estado al Sistema Universitario entregada, expresado en moneda 30 de Junio de 1982 (*). (Miles de pesos).									
Aporte fiscal directo	15.872,80	15.212,90	12.304,80	8.926,40	8.715,50	8.321,30	7.344,60	6.836,10	5.823,50
Aporte fiscal indirecto			571,00	1.649,20	1.397,20	1.334,00	1.201,30	1.118,10	1.096,70
<b>TOTAL APORTE FISCAL</b>	<b>15.872,80</b>	<b>15.212,90</b>	<b>12.875,80</b>	<b>10.575,60</b>	<b>10.112,70</b>	<b>9.655,30</b>	<b>8.545,90</b>	<b>7.954,20</b>	<b>6.920,20</b>
Crédito fiscal	1.043,00	2.098,70	2.737,50	3.159,30	3.016,20	2.716,20	2.528,20	2.284,90	
<b>TOTAL GASTO DEL ESTADO</b>	<b>15.872,80</b>	<b>16.255,90</b>	<b>14.974,50</b>	<b>13.313,10</b>	<b>13.272,00</b>	<b>12.671,50</b>	<b>11.262,10</b>	<b>10.482,40</b>	<b>9.205,10</b>

(\*) Se utilizó como factor para deflactar o inflactar la moneda de cada año dividida por el índice de precio al consumidor de noviembre del año anterior cuando se publicó el presupuesto nacional y multiplicado por el índice del mes de junio de 1982.

CUADRO 3. Aporte fiscales recibidos efectivamente por el sistema universitario chileno, según la Ley de Presupuesto de la Nación y sus modificaciones entre 1981 y 1988

Origen de aportes	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Aporte F. directo	1,00	0,96	0,78	0,56	0,55	0,52	0,46	0,43	0,37
Aporte F. indirecto			0,10	0,10	0,09	0,08	0,08	0,07	0,07
<b>TOTAL APORTE F.</b>	<b>1,00</b>	<b>0,96</b>	<b>0,88</b>	<b>0,66</b>	<b>0,64</b>	<b>0,60</b>	<b>0,54</b>	<b>0,50</b>	<b>0,44</b>
<b>CRÉDITO F. UNIV.</b>	<b>0,07</b>	<b>0,13</b>	<b>0,17</b>	<b>0,20</b>	<b>0,19</b>	<b>0,17</b>	<b>0,16</b>	<b>0,14</b>	

Total a recibir por  
el Sistema Universi-  
tario

US\$ 2.855,1	US\$ 2.013,0	US\$ 1.665,2	US\$ 1.242,5	US\$ 1.065,5	US\$ 912,5	US\$ 790,0	US\$ 675,0	US\$ 560,0	US\$ 455,0
US\$ 665,0	US\$ 475,0	US\$ 335,0	US\$ 245,0	US\$ 195,0	US\$ 155,0	US\$ 125,0	US\$ 105,0	US\$ 85,0	US\$ 70,0
US\$ 2.190,0	US\$ 1.538,0	US\$ 1.330,2	US\$ 1.097,5	US\$ 870,5	US\$ 757,5	US\$ 665,0	US\$ 585,0	US\$ 480,0	US\$ 385,0

**CUADRO 4. Presupuesto otorgado a la Universidad de Chile en moneda de Diciembre del año anterior. (millones de pesos)**  
**(dirección de Presupuesto de la Nación).**

Origen de los Aportes	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Aporte fiscal directo	3.813,40	3.618,80	3.071,70	3.601,50	4.198,00	4.690,50	5.065,80	5.182,10
Aporte fiscal indirecto		292,20	331,20	378,70	427,60	492,80	545,20	619,20
<b>TOTAL APORTE FISCAL</b>	<b>3.813,40</b>	<b>3.911,00</b>	<b>3.402,90</b>	<b>3.980,20</b>	<b>4.625,60</b>	<b>5.183,30</b>	<b>5.611,00</b>	<b>5.801,30</b>
Crédito fiscal	230,00	305,50	524,20	711,00	706,10	885,20	986,70	1.105,10
<b>TOTAL GASTO DEL ESTADO</b>	<b>4.043,40</b>	<b>4.216,50</b>	<b>3.927,10</b>	<b>4.691,20</b>	<b>5.331,70</b>	<b>6.068,50</b>	<b>6.597,70</b>	<b>6.906,40</b>

Presupuesto otorgado a la Universidad de Chile en moneda de 30 de Junio 1982.

Aporte fiscal directo	4.274,80	3.651,40	2.583,30	2.449,00	2.338,30	2.063,80	1.904,70	1.585,70
Aporte fiscal indirecto		294,80	278,50	257,50	238,20	216,80	205,00	189,50
<b>TOTAL APORTE FISCAL</b>	<b>4.274,80</b>	<b>3.946,20</b>	<b>2.861,80</b>	<b>2.706,50</b>	<b>2.576,50</b>	<b>2.280,60</b>	<b>2.109,70</b>	<b>1.775,20</b>
Crédito fiscal	257,80	308,20	440,90	483,50	393,30	389,50	371,00	338,20
<b>TOTAL GASTO DEL ESTADO</b>	<b>4.532,60</b>	<b>4.254,40</b>	<b>3.502,70</b>	<b>3.190,00</b>	<b>2.969,80</b>	<b>2.670,10</b>	<b>2.480,70</b>	<b>2.113,40</b>

(\*) Se utilizó como factor para deflactar o inflactar la moneda de cada año dividida por el índice de precio al consumidor de noviembre del año anterior cuando se publicó el presupuesto nacional y multiplicado por el índice del mes de junio de 1982.

**CUADRO 5. Aporte fiscales recibidos efectivamente por la Universidad de Chile, expresados como índice, calculado sobre la base del aporte fiscal universitario para 1980**

Origen de aportes	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Aporte F. directo	1,00	* 0,96	0,82	0,58	0,55	0,52	0,46	0,45	0,37
Aporte F. indirecto		0,07	0,06	0,06	0,05	0,05	0,05	0,05	0,04
<b>TOTAL APORTE F.</b>	<b>1,00</b>	<b>0,96</b>	<b>0,89</b>	<b>0,64</b>	<b>0,61</b>	<b>0,57</b>	<b>0,51</b>	<b>0,50</b>	<b>0,41</b>
<b>CRÉDITO F. UNIV.</b>	<b>0,06</b>	<b>0,07</b>	<b>0,10</b>	<b>0,11</b>	<b>0,09</b>	<b>0,09</b>	<b>0,09</b>	<b>0,09</b>	<b>0,08</b>
<b>Total a recibir por el Sistema Universitario</b>	<b>1,00</b>	<b>0,96</b>	<b>0,74</b>	<b>0,72</b>	<b>0,66</b>	<b>0,60</b>	<b>0,59</b>	<b>0,49</b>	

\* Equivalente al 28,1% del presupuesto estatal para las Universidades, según la Ley del Presupuesto de la Nación de 1980

La diferencia en contra de lo programado al año 1988 es de 1.50 a 0.58. En este cuadro la Universidad de Chile ha llevado la peor parte, ya que inclusive en su caso la reducción es a 0,49.

Debe agregarse además, que el sistema de financiamiento contemplado en la legislación de 1981, al que se ha agregado el de estímulos tributarios para los aportes de la empresa constituye una acertada concepción en la dirección correcta, pero que merece ciertos ajustes que den estabilidad a la estructura básica de las universidades y un nivel de flotación mínimo.

Concordamos con lo dicho por el Rector de la Universidad Católica en orden a que "la universidad contemporánea es una entidad muy compleja y costosa que demanda un enorme esfuerzo el que no fue realmente necesario para la universidad en épocas pasadas. El impulso originario de la universidad se expresa ahora a través de formas mejores de trabajo que exigen una combinación sabia de los aspectos puramente intelectuales con las exigencias de una gran organización y la obtención de recursos abundantes y su correcta asignación.

"Donde uno de estos aspectos falla, la universidad se desvirtúa y se transforma ya sea en una máquina sin alma, ya en una tertulia intrascendente".

Finalmente, debe agregarse que, como es evidente, hay sistemas mejores, más justos y más eficientes que el actual, para otorgar crédito fiscal a los alumnos de menores recursos ya que el actual, aparte de generar conflictos todos los años, es poco eficiente como sistema de recaudación. Está pendiente, entonces, una evaluación de la legislación de 1981 y más que eso, una definición política sobre el tipo de universidad que se desea sobre el lugar que corresponde a la Universidad de Chile, sobre la necesidad de dinamizar la creación del conocimiento y la disminución de la brecha tecnológica para los desafíos que el porvenir inmediato exigirá al país y por tanto, sobre el nivel de los recursos que deberían destinarse para lograr lo anterior y la metodología más eficaz para lograrlos.

sus funciones reguladoras, redistributivas y como administrador de recursos, dependiendo del criterio del Gobierno de turno el énfasis o prioridad entre estas distintas funciones. Es así entonces que las privatizaciones fortalecen el rol subsidiario de un estado moderno.

### **Respalda y Profundizar las Políticas de Privatización**

Por último, Renovación Nacional al sostener sin ambigüedades los principios básicos de una economía social de mercado debe plantear y fortalecer en forma abierta y franca, los beneficios de la propiedad privada amplia de las empresas hasta ahora estatales, sin excepciones. Se debe incentivar la propiedad privada amplia que abarca a los trabajadores, empleados fiscales y públicos en general con una forma de hacer realidad un país de propietarios.

Los programas de subsidios de vivienda y sub-contratación de bienes y servicios por el Estado como la privatización de la salud y la educación son políticas de privatización que deberán ampliar su cobertura hasta dejar al Estado con un rol básico de proveer el financiamiento y regular su utilización en los sectores que se desean beneficioso. Esta política, por un lado, aumentan las posibilidades de elección de los usuarios y por otra, incentivan la eficiente administración y legitiman su justo retorno a aquellos que arriesgan sus ahorros sin protecciones o subsidios del Estado.

Al plantear que no deben haber excepciones donde el Estado tenga que ser propietario directo de ciertas empresas, se está fortaleciendo su rol subsidiario. Para cumplir su función redistributiva o macroeconómica, el Estado no necesita administrar directamente recursos para aumentar el nivel de bienestar de la población, su objetivo último.

#### 4. Universidades Privadas

Ciertamente la política de admitir la libre creación de universidades privadas abre una perspectiva novedosa que podría permitir en el tiempo una modernización del sistema, una vinculación de la universidad con las empresas y una seria competencia por la excelencia académica.

Sin embargo, es de destacar que todas ellas han debido concentrarse en Santiago y todas ellas han debido concentrar sus esfuerzos en las carreras de Derecho, Economía y Psicología, por ser las más económicas, ya que no cuentan con financiamiento fiscal y como era de esperar, solo han podido contar con el contingente de alumnos que no pudo ingresar a las universidades tradicionales y que puede financiar altos costos. En suma capacidad y mérito no son los principales elementos de captación.

Ello puede otorgar a estas entidades un sesgo nada integrador y de ser muchas más, traer luego como consecuencia, una presión sobre el erario fiscal en búsqueda de subsidios, atendida la desventaja en que se encuentran frente a las universidades tradicionales. En definitiva, puede darse una repetición de los esfuerzos que despliegan todas las universidades tradicionales en esas mismas carreras sin un aporte significativo a la investigación, cuyo peso, sin suficiente financiamiento, recae en las universidades tradicionales y para lo cual, las privadas carecen de recursos.

Con ello, la exigencia de la competencia no se satisface.

Por principio, estamos por la libertad de enseñanza, pero el sistema actual, por la forma en que se está desenvolviendo, nos merece al menos aprehensiones que motivan una urgente evaluación en cuanto a las diversas distorsiones que trae aparejado por el régimen de los aportes fiscales, por la necesidad de que el acceso a la universidad sea por méritos y por capacidad más que por recursos, por el problema de la acreditación y excelencia de las diversas instituciones y por el número de instituciones dedicadas a fines similares en un país de recursos tan escasos.

Es bueno mantener la posibilidad de la libertad de fundar universidades pero ello debe hacerse dentro de un marco que provea con responsabilidad los padrones de excelencia prudentemente conjugados con los de las necesidades y las finalidades.

## CONCLUSIONES

2019/2020 - A

Existe una definición de Política Universitaria que a juicio de Renovación Nacional debe ser evaluada y revisada y reorientada a la realidad y las necesidades del país y que deberá considerar al menos los siguientes aspectos más relevantes:

1. La función que el país debe asignar a sus universidades en orden a valorar y desarrollar el conocimiento científico y tecnológico; la necesidad de su aporte a la cultura, al bienestar y al desarrollo nacional y particularmente el de sus instituciones básicas y el papel que está dispuesto a reconocer a la universidad de Chile como universidad autónoma del Estado.
2. La cuantía de los recursos que el país debe estar dispuesto a destinar para que tan relevantes funciones puedan cumplirse con eficacia y evitando discriminaciones y el método de su asignación y supervisión que conjugue estabilidad con eficacia.
3. La recuperación de la autonomía, científica, cultural, moral y de administración de estas instituciones.
4. El sistema normativo de la educación superior y las exigencias de coordinación, evaluación y acreditación razonables para toda la enseñanza superior, que resguarde cabalmente el bien común y la libertad de enseñanza frente al uso de recursos públicos y frente a la responsabilidad social involucrada en la calidad y excelencia de los servicios que se prestan.

## LA ENSEÑANZA TECNICO-PROFESIONAL

Este documento trata en forma muy preliminar de demostrar la importancia de la Educación Técnico Profesional para poder lograr un crecimiento más acelerado del país.

La Educación Técnico Profesional, ha sido definida por UNESCO (1974), como un sistema comprensivo y referido a todos aquellos aspectos del proceso educativo, que incluye además de la educación general, el estudio de las tecnologías y destrezas prácticas, actitudes, comprensión y reconocimiento relacionado con ocupaciones en los diferentes sectores de la vida económica y social.

Actualmente este tipo de educación por políticas de gobierno ha sido traspasada mayoritariamente a municipalidades y particulares subvencionados y, minoritariamente a corporaciones dependientes de los sectores gremiales, sin fines de lucro, (ver cuadro Nº1).

El financiamiento para estos establecimientos los entrega el estado y solamente cubren en parte los gastos de operación, lo que significa, que no existe ninguna posibilidad de poder renovar y actualizar máquinas, equipos y nuevas tecnologías, para satisfacer el crecimiento de la población y menos acrecentarlo. Muy por el contrario ésta tenderá a desaparecer lentamente si no se toma una decisión urgente sobre la responsabilidad del sistema con su financiamiento adecuado.

El análisis de algunas cifras, relacionadas por un lado, con la deserción en la educación humanístico-científica por falta de expectativas claras de un futuro laboral. Y por otra parte, la gran cantidad de jóvenes que terminan su educación media y postulan a la Universidad sin lograr éxito. De éstos unos cuantos optan por algún Instituto o algo parecido, si es que cuentan con los medios económicos, quedando un número importante de jóvenes sin ningún futuro; incrementando la cesantía juvenil u obteniendo un trabajo que los mantiene frustrados y en actitud rebelde con la sociedad.(Ver cuadro Nº2 y Nº3).

Es por ésto que sería importante poder cambiar la actual estructura de la Educación Media, incrementando la Técnico Profesional para así poder cumplir con las necesidades reales de un país que pretende el año 2.000 salir del subdesarrollo, a través de la capacidad creadora de sus hombres y mujeres. (Ver cuadro Nº4).

Es una realidad que el capital humano es más importante que cualquier capital material. Si queremos libertad para emprender o crear, hay que preocuparse de darle a ese capital humano la formación adecuada. El talento está, por lo tanto no cabe duda que la educación técnica es el camino correcto para aprovecharlo.

Hoy en Chile existe conciencia que no es posible ni necesario que la Universidad sea el único camino para realizarse y lograr un desarrollo armónico.

Para plantear un estudio serio sobre el tema en cuestión, debería profundizarse a lo menos las siguientes materias:

- a. Determinar las necesidades reales de técnicos de acuerdo con las políticas de desarrollo del país (agricultura, construcción, pesca, etc.).
- b. Crear e incentivar las condiciones para liberar la creatividad que posee todo ser humano, eliminando las trabas burocráticas, que todavía persisten.
- c. Dignificar la labor técnico, considerándolo un elemento fundamental para el progreso del país.
- d. Lograr la participación preponderante del sector empresarial por ser quienes saben con exactitud las necesidades de cada actividad productiva, lo que permite educar jóvenes con un futuro promisorio.
- e. Formar y perfeccionar profesores del área técnico-profesional.
- f. Propender a la gratuidad de la enseñanza cuando las condiciones de los educandos así lo requieran.

g. Lograr el financiamiento. Este se podría materializar modificando la actual Ley de capacitación, canalizando parte de estos recursos a la Enseñanza Técnico Profesional. Cabe mencionar que en la actualidad un porcentaje muy reducido es ocupado en la capacitación (ver cuadro Nº5 Anexo Estatuto y Reglamento de la Capacitación y Empleo Decreto Ley Nº1446 de 1976, Decreto Supremo Nº42 de 1986.).

Si no se cuenta con un financiamiento adecuado como el que hoy tienen las universidades para sus investigaciones, podría suceder que cada día se alejen más los conocimientos adquiridos entre la Educación Técnico Profesional y los centros de formación superior.

Si con esta iniciativa logramos demostrar que el país puede crecer más rápido y al mismo tiempo permite mayores posibilidades de igualdad de oportunidades para la mayoría de los chilenos, lo que sin lugar a dudas crea una estabilidad social, habremos contribuido con un aporte de gran significación para las futuras generaciones.

CORPORACION EDUCACIONAL DE ASIMET

LICEO INDUSTRIAL CHILENO ALEMAN

UNIDAD TECNICO PEDAGOGICA

A N E X O S

CUADRO N° 1

DISTRIBUCION DE LICEOS DEN ENSEÑANZA MEDIA TECNICO PROFESIONAL

L I C E O S TECNICOS PROFESIONALES	CANTIDAD DE LICEOS TECNICOS
MUNICIPALIZADOS	290
PARTICULARES SUBYENCIONADOS	
CORPORACIONES EDUCACIONALES	70
DE DERECHO PRIVADO(SIN FINES DE LUCRO)	
<b>T O T A L E S</b>	<b>360</b>

CUADRO N° 2

DESERCIÓN ESCOLAR 1986-1987 ENSEÑANZA MEDIA

N I V E L E S	CANTIDAD DE ALUMNOS	%
8VO. a I	8.268	3,7
I a II	39.366	18,2
II a III	16.970	9,6
III a IV	16.385	10,2
<b>TOTALES</b>	<b>80.989</b>	<b>63,9</b>

CUADRO N° 3

EGRESADOS EDUCACION MEDIA 143.352

INSTITUCIONES	CANTIDAD DE ALUMNOS INGRESADOS AL SISTEMA
UNIVERSIDADES	32699
INSTITUTOS PROFESIONALES	10587
CENTRO DE FORMACION TECNICA	40643
<b>TOTALES</b>	<b>83929</b>
<b>JOVENES SIN NINGUN FUTURO</b>	<b>59423</b>

CUADRO N° 4

CUADRO COMPARATIVO ENSEÑANZA HUMANISTICA-CIENTIFICA Y  
TECNICO PROFESIONAL

EGRESADOS SEGUNDO AÑO MEDIO QUE POSTULAN AL SISTEMA 176.704

TIPO DE EDUCACION MEDIA	CANTIDAD DE ALUMNOS	%
EDUCACION MEDIA H.C.	105.177	59,5
TECNICO PROFESIONAL	54.560	30,9
DESERCIÓN	16.967	9,6
<b>TOTALES</b>	<b>176.704</b>	<b>100</b>

CUADRO N° 5

RECURSOS ECONOMICOS EN CAPACITACION

RECURSOS	PESOS	%
RECURSOS DISPONIBLES		
1% SOBRE REMUNERACIONES	14000 MILLONES	100
IMPOSIBLES ANUALES		
RECURSOS OCUPADOS EN CAPACITACION	1900 MILLONES	136
RECURSOS NO UTILIZADOS	12100 MILLONES	86,4

NOTA: DE 400.000 EMPRESAS SOLO 3.000 EMPRESAS ENTREGAN CAPACITACION

## ANTECEDENTES DE LA EDUCACION MEDIA HUMANISTICO-CIENTIFICA

La Educación Media Humanístico-Científica ha experimentado un extraordinario crecimiento en nuestro país.

En 1940 sólo 46.942 alumnos matriculados en los grados 1er. a 6º de Humanidades. En 1953 dicha matrícula ascendía a 95.720 alumnos (Enseñanza Secundaria). En 1965 se redujo a cuatro años la Enseñanza Media Humanístico-Científica, por habersele agregado dos años más a la Enseñanza Primaria o conocida como Enseñanza General Básica. La matrícula fue de 144.600 alumnos. En 1974 era de 455.517.

En 1984 el total de matrícula en la Enseñanza Media llegó a 515.954. En 1985 dicha matrícula fue de 526.205.

En 1986 llegó a 542.832 y en 1987 tuvo una matrícula de 579.826 alumnos.

Estas cifras obtenidas demuestran que este tipo de educación media humanístico-científica ha crecido mucho más que otros niveles de educación. Varios son los factores sociales que explican este crecimiento, entre otros que observa la vía de acceso a la Universidad.

## ANTECEDENTES DE LA EDUCACION MEDIA TECNICO PROFESIONAL

Las primeras escuelas relacionadas con la actual Enseñanza Técnico Profesional, se crearon en Chile durante la segunda mitad del siglo XIX.

Un segundo período se dá alrededor de los inicios de la Segunda Guerra Mundial y dura hasta la Reforma de la Educación Chilena realizada en 1965. Durante este período se consolida la Enseñanza Técnico-Vocacional como un componente de la Educación Secundaria.

## DECRETO SUPREMO DE CARRERA Y ESTUDIOS

Mientras en la actualidad el primer objetivo de la Educación Técnico-Profesional es la formación de recursos humanos de Nivel Medio, de hecho, el porcentaje de egresados que logran ubicarse en esta categoría después de egresar, es bastante bajo.

En 1960 había 20.800 alumnos matriculados. En 1965 dicha matrícula ascendía a 37.400 alumnos. En 1970 fue de 99.700.

En el año 1973 llegó a 163.131. Durante el año 1980 tuvo 170.013 alumnos matriculados. En 1982 la matrícula fue de 147.090 alumnos.

En el año 1984 solo llegó a 103.170 alumnos. Durante el año 1985 alcanzó una matrícula de 112.814.

En 1986 logró una matrícula de 113.295. En el año 1987 la Educación Técnico-Profesional alcanzó una matrícula de 116.037.

La evolución de la matrícula de la Enseñanza Técnico Profesional muestra que el aumento sólo lo experimentó durante los primeros diez años y luego ha continuado con leve alza y en algunos años decreció.

Si bien en la actualidad la Enseñanza Técnico Profesional tiene el potencial de contribuir a la promoción de la juventud socialmente desventajada, ya sea por facilitar su inserción laboral, como por permitir su movilidad ocupacional y social. En general, la educación Técnico Profesional puede constituirse en un elemento clave para ofrecer una base de conocimientos que permitirán seguir el cambio tecnológico y social.

## ESTATUTO Y REGLAMENTO DE CAPACITACION Y EMPLEO

DECRETO LEY N° 1.446 DE 1976

DECRETO SUPREMO N° 42 DE 1986

### Artículo 24º.

Los contribuyentes de la Primera Categoría de la Ley sobre Impuesto a la Renta, con excepción de aquellos cuyas rentas provengan únicamente de las letras c) y d) del número 2º del artículo 20 de la citada ley, podrán descontar del monto a pagar de dicho impuesto, los gastos efectuados para el financiamiento de programas de capacitación ocupacional de sus trabajadores dentro del territorio nacional.

Por este concepto podrán descontar, en el año, la suma máxima equivalente al 1% de las remuneraciones imponibles pagadas al personal en el mismo lapso.

Aquellas empresas cuya máxima a descontar sea inferior a tres ingresos mínimos mensuales, podrán deducir hasta este valor en el año.

Con todo, las empresas deberán soportar el 50% de los gastos de capacitación cuando fuere impartida a trabajadores cuyas remuneraciones individuales mensuales sean iguales o superiores a 10 ingresos mínimos.

Lo dispuesto en los incisos anteriores será aplicable tanto a las empresas que ejecuten actividades de capacitación por sí mismas, como a las que las contraten con organismos técnicos de ejecución reconocidos o autorizados, o bien que las realicen a través de organismos técnicos intermedios a los que se encuentren adheridos.

### Artículo 24º bis.

Los desembolsos efectivos que realicen las empresas y que den derecho al crédito que se establece en el artículo anterior, se reajustarán en la forma establecida en el Párrafo 3º del Título V de la Ley sobre Impuesto a la renta, y no constituirán un gasto necesario para producir renta. La parte de estos desembolsos que no den lugar al crédito aludido, se regirá por las normas contenidas en el artículo 31 de la referida ley.

## LOS IMPUESTOS UN MAL NECESARIO

Los impuestos no existen per se, no tiene vida propia. Existen porque el Estado requiere de recursos para realizar un sinnúmero de tareas y proveer una serie de servicios, ya que sea porque le son consustanciales o porque la comunidad se los ha encargado a través de los distintos cuerpos legales. Esto último depende, obviamente, del rol que cada sociedad en particular le asigne en su respectivo aparato estatal, y esto es materia de discusión.

Lo que no se discute es que incluso en el caso de un Estado minimalista, al Estado por lo menos le corresponderá proveer los bienes públicos (defensa, policía, justicia, etc.) y para ello requiere de impuestos.

Los impuestos como tales son, por lo tanto, un mal necesario. Lo que no es un mal necesario es el tipo de impuesto que se aplique o el nivel al que éstos se aplican.

### Características Tributarias Convenientes

Respecto del tipo de impuesto, a lo largo del tiempo se han ido definiendo una serie de características deseables que éstos deben tener de modo de cumplir con su objetivo de allegar recursos para el Estado en forma eficiente e interfiriendo, en principio, lo menos posible con la asignación de recursos.

Existe un cierto consenso en torno a que el sistema tributario debe ser equitativo horizontal ( afectar a todos los que están en una situación similar en forma similar ) y verticalmente ( no exigir más de quienes tienen menos ). También existe consenso en que, en principio, debe ser neutral frente a la asignación de recursos, es decir, debe ser de aplicación general. Por lo tanto, no debe favorecer ni perjudicar ni a determinados tipos de empresas y/o personas, ni a ciertas ramas de actividad, ni a ciertas regiones frente a otras.

Por último, también existe un relativo consenso de que el sistema tiene que ser eficiente, es decir, que tiene que lograr sus objetivos con el menor

Si efectuadas las imputaciones indicadas en el artículo anterior, resultare un remanente de crédito, éste será considerado como un saldo de pago provisional y se le aplicarán las normas contenidas en el artículo 97 de la Ley sobre Impuesto a la Renta.

El Reglamento fijará las normas que permitan la adecuada aplicación de lo establecido en este artículo y en el precedente.

## **FORMACION Y CAPACITACION DE LA JUVENTUD**

- 1. INTRODUCCION**
- 2. PANORAMA EDUCATIVO Y LABORAL DE LA JUVENTUD**
- 3. SISTEMA DE FORMACION DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL PAIS  
CAMPO OCUPACIONAL.**
  - SISTEMA DE EDUCACION REGULAR**
  - SISTEMA EXTRA ESCOLAR**
- 4. EXITOS Y DEFICIENCIAS DEL SISTEMA**
- 5. ALTERNATIVAS PARA LA EDUCACION MEDIA**
- 6. PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS EN LA FORMACION Y CAPACITACION  
DE LA JUVENTUD - DESAFIOS.**

## **FORMACION Y CAPACITACION DE LA JUVENTUD**

### **1. INTRODUCCION**

Que la educación, la formación y capacitación de la juventud, tienen una importancia vital para el desarrollo de los países, es algo que parece fuera de toda discusión, ya que es a través de este camino que se forman los contingentes de profesionales, técnicos y trabajadores calificados, tan necesarios para materializar las iniciativas de producción o de servicios, en los diferentes campos de la actividad económica de las naciones.

La historia nos demuestra cómo países con sistemas de educación, formación y capacitación bien desarrolladas y consecuentemente, con vastos contingentes de personal bien calificado a todo nivel, han podido sobreponerse rápidamente a situaciones de extrema destrucción de sus instalaciones y recursos naturales.

De allí que parezca interesante detenerse a pensar un momento sobre el estado y la evolución futura de estos sistemas, frente a los requerimientos que seguramente planteará en este terreno, el desarrollo futuro del país.

Cabe desde ya hacer presente que por los múltiples factores que inciden, no es nada fácil poder anticipar con precisión, cuál será el ritmo de crecimiento futuro de un país y más difícil aún, estimar los requerimientos que en el campo de las necesidades de recursos humanos, dicho desarrollo implique. Aún así y por la evolución que va teniendo la innovación tecnológica en los países más desarrollados, podemos intuir al menos, como ella afectará a nuestro país, más aún si tenemos en cuenta que cada día los países son más interdependientes y que por el grado de avance de las comunicaciones, estos fenómenos tienden a afectar a todo el mundo en su conjunto.

Solo a vía de ejemplo detengámonos a pensar un momento en el tremendo impacto que tendrá en un futuro ya próximo el enorme desarrollo que está teniendo la informática, que afectará no solo a la educación en su conjunto, sino también a la estructura del empleo, a las calificaciones

profesionales y a las ocupaciones mismas, donde ocurrirán cambios sustanciales, que afectarán a la cuantía de las ocupaciones consideradas hoy día calificadas, especialmente a los tradicionales oficios calificados.

El país se ha dado un sistema educativo formal que ha tenido diversos ajustes a lo largo de los años, especialmente en la educación media técnico-profesional y en la educación superior, con una creciente participación del sector privado en ellos.

Así mismo el sector de la formación y capacitación profesional extra escolar ha tenido modificaciones sustanciales a partir de la dictación del Estatuto de Capacitación y Empleo, (D.L.1446) en 1976.

Por otra parte, la situación de empleo en el país ha sido bastante crítica en los últimos años, especialmente para el sector juvenil (15 a 24 años) de la Fuerza de Trabajo.

Los esfuerzos por crear una base empresarial más grande y por qué se genera un espíritu empresarial en la juventud se han incrementado.

Todo ello hace que sea necesario examinar el rol que debería jugar la empresa privada en este campo.

## **2. PANORAMA EDUCATIVO Y LABORAL DE LA JUVENTUD**

Antes de analizar los sistemas existentes en el país para la formación y capacitación de la juventud (1), nos parece adecuado dar una rápida mirada a la situación educativa y de trabajo de éstos.

### **2.1 Evolución de las matrículas en el sistema educativo.**

**MATRICULA Y COBERTURA DE LA EDUCACION PREBASICA, BASICA, MEDIA Y SUPERIOR**  
 (Niños y Adultos); 1960-1983  
 (miles de alumnos u porcentajes)

	Prebásica	Prebásica Población 0-5 años %	Básica (niños)	Básica Población 6-13 años %	Básica Adultos	Media	Media Población 14-18 año %	Superior	Superior Población 19-24 años %	Total	Total 0-24 años
1960 <sup>b</sup>	27,60	2,00	1176,3	81,8	20,90	259,30	33,2	26,00	3,4	1510,10	30,40
1971	68,70	4,80	2200,2	115,1	59,30	418,20	42,2	96,60	9,4	2843,00	52,90
1973	89,40	6,20	2322,7	120,6	58,30	506,50	47,5	146,50	13,7	3123,50	56,90
1975	124,70	8,90	2314,4	119,2	90,30	535,40	46,5	147,00	13,2	3211,90	57,20
1977	150,00	10,40	2265,2	118,4	106,00	586,30	49,7	130,80	10,9	3238,30	56,50
1979	165,20	11,10	2252,4	119,5	96,70	634,00	52,5	127,40	9,9	3275,80	56,10
1981	175,40	11,50	2159,1	114,8	68,00	640,70	52,9	102,80	7,5	3146,00	53,00
1983	191,80	12,20	2109,5	110,8	52,50	685,40	57,6	125,40	8,9	3164,70	52,20

<sup>a</sup> Se considera matrícula "niños" todos los que estudian en una jornada diurna y que no están trabajando

<sup>b</sup> Datos del Banco Central Indicadores Económicos y Sociales 1960-1980. Para prebásica se considera sólo los niños de 0-6 años de edad

FUENTE: "El Impacto de las Inversiones en Educación en Chile. 1960-1983" Tercisio Castañeda Revista de Economía U. de Chile N° 30  
 Diciembre 1984

Si observamos el Cuadro Nº1 donde se presenta la evolución de las matrículas en la enseñanza básica, media y superior en los últimos 24 años, podemos concluir que la cobertura del sistema ha mejorado ya que por un porcentaje cada vez mayor de la población en edad escolar está en el sistema.

Así podemos observar que la educación básica cubre al 100% de los niños entre los 6 y 13 años de edad, mientras un 57,6 de los jóvenes entre los 14 y 18 años estudiaba en 1983 en la educación media. Nótese el gran aumento de cobertura de la educación media para ese grupo de edad entre los años 1960 (33,2%) y (57,6%).

**Nota (1) :** En este trabajo entenderemos por juventud a la población del país entre los 15 y los 24 años de edad.

Por otra parte, puede observarse que en 1983 un 8,9% de los jóvenes se encontraban en la educación superior.

Aunque el estudio del cual proviene el citado cuadro presenta una serie de otros avances logrados por el sistema educativo en cuanto a retención escolar, al rendimiento de los estudiantes, menor retraso escolar, etc., el panorama no resulta tan promisorio si examinamos la situación de empleo de la juventud, (Cuadro Nº2) ello a pesar de haberse mejorado sustancialmente los índices generales de empleo en el país, al haber bajado la tasa de desocupación del 19,6% al 9,2% entre 1982 y 1986.

## 2.2 Evolución de la desocupación juvenil.

CUADRO N° 2

## DESOCUPACION POR GRUPOS DE EDAD (1976-86)

AÑO	15-19 %	20-24 %	TRAMOS DE EDAD (años)			45-59 %	60 y más %
			25-29 %	30-44 %	45-59 %		
1976	30,80	23,90	11,60	8,60	7,20	7,10	
1977	25,70	22,60	11,00	7,40	7,30	6,60	
1978	30,90	25,80	13,50	8,90	8,60	9,50	
1979	28,90	24,60	14,50	8,80	8,30	6,60	
1980	22,30	19,80	9,80	6,30	6,40	4,30	
1981	22,60	20,70	12,10	7,40	6,80	4,00	
1982	31,40	30,10	21,60	15,60	13,30	10,00	
1983	24,00	25,00	16,10	11,60	9,00	6,50	
1984	23,50	25,80	15,70	10,40	7,40	5,50	
(1)	1985	24,50	24,30	13,90	9,20	7,30	4,90
(1)	1986	23,90	22,10	12,30	6,90	6,30	2,80

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo (trimestre Oct-Dic)

(1) Trimestre Abril-Junio

Del cuadro anterior puede advertirse que son los jóvenes los más desfavorecidos en cuanto a empleo se refiere.

Este segmento de población entre los 15 y 24 años de edad representaban en 1986 el 22,5% de la fuerza de trabajo (conformada por 4.270.000 personas aquel año) sin embargo, el 46% de los desocupados se ubica entre esas edades.

El problema alcanza niveles más críticos en las grandes ciudades, especialmente en el gran Santiago, donde en Marzo de 1986 un 37,4% de los jóvenes que pertenecen a la Fuerza del Trabajo estaban desocupados en circunstancia que a nivel del país la cifra alcanzaba a un 24,6% (Encuesta de Empleo U.de Chile).

En Junio de 1986 la Fuerza de Trabajo juvenil (15 a 24 años) a nivel del país alcanzaba a 946.500 personas, de las cuales 213.800 se encontraban desocupadas. De estas un 41,8% son jóvenes que buscan trabajo por primera vez.

El nivel educacional actual de los desocupados jóvenes es alto como se desprende del cuadro siguiente.

Cuadro Nº3 : Nivel educacional de los desocupados jóvenes (entre 15 y 25 años) del Gran Santiago en 1986.

Tramo de edad (en años)

Nivel	15 - 19 (%)	20 - 24 (%)
Al menos 3º. Medio	41,7	56,4
Al menos 7º Básico	92,9	90,1

Fuente : Encuesta de Desocupados del Depto. Economía U. de Chile  
(procesada por SEDAS)

Esto es consecuencia del fuerte crecimiento que ha experimentado la Educación Media en los últimos años. Por otra parte revela que la sola educación general, sin una preparación simultánea o sucesiva para el trabajo, no ayuda mucho a resolver el problema del empleo.

### **3. SISTEMA DE FORMACION Y CAPACITACION DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL PAIS; CAMPO OCUPACIONAL**

En el país podemos distinguir dos grandes sistemas de formación y capacitación de los recursos humanos del país (jóvenes y adultos) a saber:

- El sistema Educativo Regular o formal
- El sistema extraescolar o no formal

Haciendo una muy apretada síntesis podemos decir que el primero (Ver figura Nº1) está constituido por la educación básica, seguido de la media, con sus modalidades de educación media científico - humanista y la técnico-profesional y que concluye con la Educación Superior, donde encontramos a partir de 1980, los Centros de Formación Técnica, con carreras de una duración mínima de 2 años post enseñanza Media (4 semestres de no menos de 1.800 hrs. c/u); Los Institutos Profesionales, con carreras de una duración mínima de 4 años y las Universidades con las carreras tradicionales.

En el sistema de Formación y Capacitación Extraescolar está constituido básicamente por los programas de capacitación que se imparten dentro de las empresas y aquellos cursos y seminarios que ofrecen los "organismos técnicos de ejecución" y los que estructuran y promueven los "organismos técnicos intermedios".

Algunas entidades del sistema regular como son los Centros de Formación Técnica, los Institutos Profesionales y algunas Universidades, ofrecen cursos para este sistema que está regulado por el "Estatuto de Capacitación y Empleo" (DFL 1446 de 1976) e impulsado por el "Servicio Nacional de Capacitación y Empleo" (SENCE) dependiente del Ministerio del Trabajo.

Como veremos más adelante, en este sistema tendrían cabida los programas de "Aprendizaje" de jóvenes que se han ensayado en el pasado en Chile y que algunos países de Europa tienen un amplio desarrollo.

El sistema extraescolar, regulado por el Estatuto, ha operado desde su creación (1977) a través de dos vertientes:

- a. La capacitación en la Empresa a través de un mecanismo de rebaja de impuesto, que le permita a ésta descontar del impuesto a la Renta de la Categoría los gastos en que haya incurrido por concepto de la capacitación de su personal, hasta un monto equivalente al 1% de los sueldos y salarios imponibles pagadas por la empresa, y
- b. Un programa de "becas" de capacitación ocupacional destinado a las personas de más bajos recursos y que se encuentren cesantes y busquen trabajo por primera vez o sean trabajadores independientes.

En el cuadro Nº4 se pueden ver algunas cifras sobre el número de empresas y volumen de trabajadores a los que ha beneficiado este sistema, tanto a través de las acciones de las empresas, como el programa de becas.

costo posible, tanto para el estado como para el contribuyente. Por ello, es imprescindible que el sistema sea simple, fácil de entender y administrar. De lo contrario se incentivará la evasión y la fiscalización se hará mucho más costosa.

### La Caótica Estructura Tributaria de 1964-73

Si tuviéramos que elegir una sola palabra para describir al sistema tributario que prevaleció en Chile entre 1964 y 1973 ( y probablemente antes de 1964 también ) ella no podría ser otra más que "caótico".

Tanto los impuestos directos como indirectos no eran ni equitativos, ni neutrales, ni eficientes por su inmenso grado de complejidad.

Las causas que conducen a un sistema tributario como el descrito son variadas y complejas y se encuentran más bien en el campo de la política que en el campo técnico-económico.

En el caso chileno, en el período bajo análisis, la principal causa del sistema tributario se encuentra en el rol cada vez más activo que el aparato estatal fue asumiendo. En países como el nuestro existe, en amplios sectores políticos, el convencimiento de que en gran parte, si no todos, los problemas se resuelven si interviene el Estado. De esta forma el Estado es en teoría el gran promotor y ejecutor del desarrollo económico; el gran empleador; el gran redistribuidor de ingresos; el gran proveedor de bienes y servicios, en muchos casos a precios subsidiados; el gran resignador de recursos "corrigiendo" por la vía tributaria las señales que emanan del mercado, etc.

Todo lo anterior se ha traducido en una tendencia permanente a aumentar el gasto público y ello conlleva naturalmente al aumento de los impuestos ya existentes y/o la creación de algunos nuevos.

Este proceso no responde solamente a consideraciones técnicas, sino que está determinado en gran medida por el proceso de negociación política, en que los distintos grupos de poder tratan de defenderse de esta permanente presión del Estado por apoderarse de los recursos del sector privado. Una cosa es promover un rol creciente para el Estado pidiendo su intervención en todo tipo de situaciones y otra es dotarlo de los recursos para que lo haga.

CUADRO N° 4

Nº de trabajadores capacitados a través de las empresas y del programa de becas administradas por el SENCE  
Período 1977 - 86

AÑO	Nº de trabajadores capacitados en empresas acogidas al DFL 1446	Nº de trabajadores Beneficiados por programa de Becas SENCE	TOTAL
1977	22.640	32.525	55.165
1978	59.546	48.897	108.443
1979	68.795	50.401	119.196
1980	97.223	50.748	147.971
1981	93.326	21.043	114.369
1982	88.171	20.885	109.056
1983	105.452	19.779	125.231
1984	121.798	21.673	143.471
1985	97.824	(1) 21.984	119.808
1986	121.745	(1) 16.397 (*)	138.142 (*)
<b>TOTAL</b>	<b>876.520</b>	<b>304.332</b>	<b>1.180.852</b>

FUENTE: SENCE

NOTA(1) Cifras estimadas, en proceso computacional las definitivas

(\*) Cifras provisionales

SISTEMA DE FORMACION Y CAPACITACION DE LOS  
RECURSOS HUMANOS DEL PAIS

SISTEMA DE EDUCACION REGULAR

UNIVERSIDADES

INSTITUTOS  
PROFESSIONALES

CENTRO DE  
FORMACION TECNICA

E.C.H.  
EDUCACION  
TEC. PROF.

EDUCACION  
MEDIA

EDUCACION  
BASICA

SISTEMA EXTRAESCOLAR

FORMACION Y CAPACITACION  
EN LAS EMPRESAS

CURSOS OFRECIDOS POR  
ORG. TECNICOS DE EJECUCION

DIR

PROFE  
SIONALES

PERSONAL  
TECNICO DE  
NIVEL MEDIO

SISTEMA DE  
APRENDIZAJE  
O  
ALTERNANCIA

TRABA JADOR  
CALIFICADO  
TRABA JADOR  
SEMI CALIFICADO  
TRABA JADOR  
NO CALIFICADO

SECUNDARIA

SECUNDARIA

SECUNDARIA

El mecanismo de incentivo a las empresas para que encaren acciones de capacitación ha sido utilizado por éstas mayoritariamente en la capacitación de su personal permanente y no de nuevos entrantes, o sea se ha realizado mucho más capacitación que formación de personal. Por otra parte, se ha concentrado un tanto en la atención de personal de los niveles ocupacionales superiores.

El programa de becas ha estado dirigido fundamentalmente a personas de los estratos más pobres pero sin dirigirse prioritariamente a los sectores juveniles. Por otra parte los cursos que se ofrecen a través de este mecanismo, son fundamentalmente de capacitación básica a nivel semi-calificado.

#### **4. EXITOS Y DEFICIENCIAS DEL SISTEMA**

Con el objeto de poder analizar someramente estos sistemas frente a la estructura ocupacional del Mercado de Trabajo, los hemos representado esquemáticamente en la Fig.1 utilizando una pirámide para presentar los niveles ocupacionales que con mayor frecuencia se presentan en una empresa.

De la observación del esquema, en relación con el sistema de Educación Regular, podemos deducir que:

- a. Al menos en principio, en cuanto a estructura y sin entrar a los aspectos cuantitativos o cualitativos, las necesidades del personal calificado para los niveles de dirección y e profesionales estarían siendo cubiertas por las Universidades y los Institutos profesionales.
- b. Las necesidades del personal calificado de Nivel Medio (Técnicos y Administrativos) estarían siendo cubiertas, con la misma salvedad anterior, por los Centros de Formación Técnica y por los Liceos de Educación Técnica-Profesional. Cabe hacer notar en cuanto a estos últimos que en algunas ramas, esta última modalidad de la E.T.P. aunque teóricamente esté planeada para satisfacer las necesidades de técnicos de Nivel Medio, opera de hecho y al menos parcialmente, en la satisfacción de las necesidades de trabajadores calificados. (Caso de los Liceos Técnicos y de muchos Liceos Industriales).
- c. La estructura del sistema educativo vigente, no cubre las necesidades de trabajadores semi calificados y calificados.
- d. La aparición de los "Institutos Profesionales" y de los "Centros de Formación Técnica" ofrecen nuevas alternativas de formación a los egresados de la enseñanza media.
- e. No hay alternativas en la educación media u otras alternativas para los egresados de la educación básica, que estén dirigidos a la formación de trabajadores calificados y semi calificados que al menos cuantitativamente, son los niveles donde se producen las mayores demandas por personal con algún grado de calificación.

Estamos conscientes que no están entre los objetivos de la educación básica el entregar conocimientos profesionalizantes, como tampoco en la Educación Media Científica Humanista (E.C.H.) pero talvez éste sea uno de los problemas que debiéramos analizar con mayor detención.

Por otra parte nada hemos dicho de lo que ocurre con los desertores del

sistema educativo a nivel de la educación básica (que sabemos se trata de minimizar) ni de los que dejan la E.C.I.I. sin terminarlas, es verdad que esa allí donde deberían trabajar más intensamente los esquemas de formación profesional extraescolares pero en la realidad de nuestro país, dicha labor es muy reducida.

Finalmente, si consideramos los aspectos cuantitativos al menos para los egresados de la enseñanza media y comparamos las cifras de egreso (Cuadro N°5) con los aportes de niveles de educación superior, disponible para éstos (Cuadro N°6) llegamos a la conclusión que prácticamente un 50% de ellos podrán acceder a estudios superiores, debiendo el otro 50% incorporarse al trabajo sin una formación sistemática para éste.

CUADRO N° 5

## EGRESADOS DE ENSEÑANZA MEDIA (MILES)

AÑO	MATRICULA 4º Medio	INSCRITOS		NO INSCRITOS P.A.A.
		INSCRITOS P.A.A.	NO INSCRITOS P.A.A.	
1981	118,0	80,3	37,6	
1982	122,2	82,1	40,1	
1983	132,3	79,3	53,0	
1984	137,8	75,8	62,0	

FUENTE: Informativos Estadísticos Dirección General Académica y Estudiantil, Universidad de Chile.

FRENTE A ESTA DEMANDA LA OFERTA EN LOS NIVELES DE EDUCACION SUPERIOR ES LA SIGUIENTE:

### CUADRO N° 6

AÑO	UNIVERSIDADES	UNIVERSIDADES	I.PROFESIONALES	C.F.T.	TOTAL
	E IP ESTATALES	PRIVADAS	PRIVADOS		
1981	31,7				31,7
1982	37,9				37,9
1983	33,8	1,9	4,0	22,8	62,5
1984	34,2	1,8	5,5	26,1	67,6
1985	33,0	2,0	6,0	37,4	78,4
1986	34,1	1,9	7,7	34,0	77,7

FUENTES: Ministerio de Educación

1. IP : Institutos Profesionales

2. CFT: Centro de Formación Técnica

### GRÁFICO 1. BECAS DE ENSEÑANZA MEDIA (MIL)

Ahora si examinamos la Figura N°1 en relación con el sistema extraescolar de Formación y Capacitación de Personal, podemos concluir que en la actualidad dicho sistema satisface bastante bien las necesidades de capacitación del personal que está laborando en las empresas, dejándole a éstas la iniciativa de encarar la realización de estas tareas.

Probablemente no esté resuelta del todo la situación en el caso de las pequeñas empresas, que debieran adherirse a los "Organismos Técnicos Intermedios" para que éstos les faciliten la organización de los cursos que requieran, el mecanismo diseñado por el Estatuto para este efecto, no ha operado con toda la agilidad requerida.

Por otra parte el programa de becas debería ampliarse para permitir cubrir con cursos de formación a una buena parte de los jóvenes que terminan la enseñanza básica o la Media Científico Humanista y que al no poder proseguir estudios regulares, deberían incorporarse a la Fuerza de Trabajo, con una preparación que los habilite para realizar tareas calificadas.

Otros mecanismos de formación para la juventud que podrían caer en el ámbito de la responsabilidad compartida de las empresas y el sistema educativo, son los conocidos por "sistema de aprendizaje" y "sistema de alternancia" a los que nos referiremos en un próximo párrafo.

## 5. ALTERNATIVAS PARA LA EDUCACIÓN MEDIA

Frente a los vacíos de formación de personal con algún grado de preparación técnica, especialmente para cubrir las necesidades de trabajadores calificados y semi-calificados, cabe considerar si no hace falta que se amplíen las modalidades y niveles de educación técnica-profesional, al considerarla con una amplitud más extensa en sus objetivos.

En este sentido pensamos que sería necesario considerar seriamente otras alternativas o modalidades de E.T.P. que no existen en el país y que podrían llenar este vacío, ellas podrían ser:

a. El "Sistema de Aprendizaje" de jóvenes entre los 14 y 18 años de edad, que habiendo terminado su educación básica, pudiese adquirir una formación profesional, mediante un esquema mixto de educación escolarizada en centros o escuelas y la complementación técnica-profesional, mediante el trabajo planificado y guiado en una empresa comercial, industrial o de servicios.

Este esquema, de amplia utilización por los países del norte de Europa (Alemania, Suecia, Dinamarca, Suiza, etc.) ya se ha ensayado en Chile y en otros países de América Latina y aunque podría ser cuantitativamente muy grande, podría dar solución a la formación de un contingente importante de jóvenes.

b.- El "Sistema de Alternancia" para jóvenes de igual edad al anterior que viven en el medio rural, modalidad que es especialmente adecuada para la formación de hijos de pequeños empresarios agrícolas, y a través del cual el joven recibe educación básica complementaria y conocimientos tecnológicos en un centro o escuela y la práctica profesional en el predio del padre, alternando períodos de clases, con períodos de trabajo en el campo, generalmente de quince días cada uno.

Con un esquema similar al señalado operan más de 700 escuelas agrícolas (Escuelas Familiares Agrícolas) en Francia y más de ochenta en España.

c "Escuelas Vocacionales Rurales" especialmente concebidas para atender a jóvenes que terminan su educación básica en el medio rural y que por diversas razones no están en condiciones de proseguir sus estudios en la educación media científico-humanista ó Técnica-profesional.

Dichas escuelas deberían ofrecer cursos terminales de uno o dos años de duración, en los que el joven pudiese adquirir una preparación adecuada para el trabajo agrícola o para actividades de servicios (mantención mecánica, eléctrica de radio y televisión, de gasfitería, de albañilería y construcción, etc.) en el medio rural.

d. Otras modalidades que impliquen una combinación de estudios y producción ya sea en el medio urbano o rural.

Sabemos que todas estas modalidades, llevan implícitas ciertas inversiones y costos de operación que normalmente superan con creces a los de la E.C.I.I., pero que al estar vinculados al trabajo o a sistemas productivos, pudiesen por esa vía hacerse de los recursos faltantes. Todas ellas exigirían de un estudio más detenido y cuidadoso.

## **6. PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS**

Como en los capítulos anteriores se ha indicado someramente la participación que las empresas están teniendo en el campo de la formación y capacitación de los jóvenes, quisiéramos tratar aquí con alguna mayor profundidad, lo que éstas están haciendo tanto en el sector de educación formal, como en el extraescolar, así como otras acciones que podrían emprender.

### **6.1 En el Campo de la Educación Formal**

En este terreno y refiriéndonos fundamentalmente a la educación media y superior las empresas están colaborando con el sistema educativo a través de:

a. Corporaciones privadas ligadas a sectores empresariales que han asumido la administración de una fracción importante de los establecimientos de enseñanza media técnica profesional.

A raíz de diversos estudios realizados entre los años 1974-76 el Ministro de Educación Pública y ODEPLAN pudieron constatar que solamente una fracción minoritaria de los egresados de los establecimientos de enseñanza media técnica profesional (agrícola, industrial, comercial y de servicios) trabajaban en actividades relacionadas con los estudios seguidos, comprobándose que éstos no sobrepasan al 20% en la mayoría de los casos. Esto como producto de la escasa vinculación existente entre los establecimientos y el sector productivo correspondiente, el desajuste de los planes y programas de estudio utilizados, con las reales necesidades de las empresas, el equipamiento defectuoso de los establecimientos y en general, el alto grado de aislamiento en que trabajan.

Frente a esta realidad, el Ministerio de Educación Pública dictó el Decreto con Fuerza de Ley N°3166 de 1980 que permitió el traspaso de la administración de estos establecimientos a Corporaciones Privadas, sin fines de lucro, creadas muchas de Asociaciones Gremiales Secretariales o regionales.

Es así como diversas ramas de la Confederación de la Producción y del Comercio, crearon Corporaciones para tal efecto, tales como: La Corporación de Desarrollo Social del Sector Rural, creada por la Sociedad Nacional de Agricultura; La Corporación Educacional de la Construcción, La Corporación de Capacitación y Empleo de la Sociedad de Fomento Fabril y la de la Cámara de Comercio están administrando diversos establecimientos de educación técnico profesional, además de la Corporación de Desarrollo Regional de Curicó(CORPRIDE), como puede verse en el Cuadro N°7.

CUADRO N° 7

ESTABLECIMIENTOS DE EDUCACION TECNICA PROFESIONAL  
ADMINISTRADOS POR CORPORACIONES PRIYADAS LIGADAS  
A ASOCIACIONES GREMIALES EMPRESARIALES

RAMA CORPORACION	Nº DE ESTABLECIMIENTOS QUE ADMINISTRA			
	AGRICOLA	INDUSTRIAL	COMERCIAL	TECNICA Y SERVICIOS
CODESSER-SNA	9	2		
Corp. de Cap. y Empleo de SOFOFA		4		
Corp. de Educ. de la Contruc.		3		
Fundac. Consejo Def. Niño- Camara de Comercio			8	2
Corp. de Estudio Cap. y Empleo de la Camara de la Produc. y el Comercio		3	2	
Corp. Educ. de ASIMET		1		
Corp. Educ. Textil y de la Confección		1		1
Corp. Educ. de las Artes Graficas y Afines		1		
Corp. Privada de Desarrollo de Curicó	1	3	4	3
Corp. Priv. de Desarrollo Social IX Región		4		
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>22</b>	<b>14</b>	<b>6</b>

Fuente: Ministerio de Educación Pública

De lo anterior surge un sistema tributario desintegrado, dispar y casuístico en que cada sector, actividad, grupo y región tiene prácticamente su propia legislación.

Por ello, el sistema vigente en 1974 no era ni eficiente en su objetivo de recaudar impuestos, ni conseguía asignar adecuadamente los recursos, ni era equitativo horizontal ni verticalmente.

Lo único que conseguía era recaudar un cierto volumen de recursos para el Estado, a un alto costo, sin ninguna racionalidad económica y con una elevada evasión. Por ello, no contribuía a la creación de empleos productivos, ni a una mejor distribución del ingreso, ni a un mayor crecimiento económico.

## Hacia una Herramienta Tributaria Eficaz

Enfrentado con el caos tributario descrito, el gobierno se abocó a una tarea de racionalización integral del sistema de modo de convertirlo en una herramienta eficaz dentro de la política macro-económica global.

Las reformas realizadas sentaron las bases de un sistema no discriminatorio, simple, equitativo, eficiente y ciertamente más fácil de fiscalizar.

También se han aplicado importantes reducciones a la renta de las personas. Igualmente importantes han sido las medidas destinadas a convertir al sistema tributario en una herramienta que incentive el ahorro privado.

## Las Críticas de la Oposición al Sistema Vigente

No existe un texto, ni del centro ni de la izquierda, dedicado exclusivamente a una crítica global del sistema tributario vigente. Su posición frente al tema se puede deducir, sin embargo, de diversos comentarios que han aparecido en el momento de efectuarse las reformas y de los detalles que se han filtrado respecto de lo que ellos harían si fueran gobierno. Hay que aclarar que las críticas del centro no son exactamente las mismas que las de la izquierda, aunque en la mayoría de los casos ellas difieren más en el grado de la "vuelta atrás" que en los grandes principios.

La mayoría de estos Establecimientos cuentan con Consejos Asesores, constituidos por empresarios del sector que orientan y supervisan su operación, contribuyendo además a vincular estrechamente al sector productivo correspondiente, con lo que ya se han logrado grandes avances en esta materia.

b.-El financiamiento de investigaciones realizadas por universidades en convenio con empresas privadas y públicas.

c.-Donaciones realizadas tanto a establecimientos de nivel medio como superior.

Con el objeto de incrementar la vinculación de las universidades con las empresas, se celebró hace algunos años (1974) en convenio entre el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, la Oficina de Planificación Nacional y la Confederación de la Producción y del Comercio, dando origen a CONVERGE, entidad que ha promovido, foros, seminarios y reuniones para incrementar dicha vinculación.

Parecería muy conveniente reforzar esta acción a futuro, lo que junto a disposiciones legales recientes (DFL Nº1 de Hacienda de 1986) sobre donaciones a instituciones de educación superior, destinados a investigación, podrán acelerar este indispensable nexo Universidad-Empresa.

## 6.2 En el Campo de la Educación Extraescolar

Hemos mencionado ya, lo que las empresas están haciendo en el campo de la capacitación de su personal en el marco del Estatuto de Capacitación y Empleo, nos parece necesario destacar lo que podría realizarse en el campo de la formación de jóvenes, a través de mecanismos como el sistema de aprendizaje y la alternancia.

Ambos sistemas son los que prácticamente permiten formar los grandes contingentes de trabajadores calificados y semi-calificados para el sector industrial y agrícola en países como Alemania, Dinamarca, Suecia, Holanda.

Es en este campo donde la empresa posiblemente podría hacer su mayor contribución a la formación de jóvenes, especialmente de aquellos en el tramo de edad 17-20 años.

Por otra parte parece muy conveniente que empresas de tamaño medio y sobre todo las grandes, adopten esquemas más sistemáticos para la capacitación de su personal, hasta los niveles más altos de calificación.

### 6.3 Otras Acciones

Además de las tareas ya señaladas que podrían cumplir las empresas, en la formación de jóvenes y en su contribución a la disminución del desempleo juvenil, nos parece que hay una tarea en la que pueden jugar un rol insustituible: la de difundir la idea de "ser empresario", esto es, atreverse a organizar una empresa por pequeña y modesta que sea. Pensamos que a futuro un porcentaje muy importante de los nuevos puestos de trabajo se deberán generar por auto-iniciativa.

**La empresa en este sentido debe ser el gran motor del desarrollo del país.**

## INDICE

1. BASES PARA UN PLAN DE DESARROLLO CIENTIFICO Y TECNOLOGICO.
2. ANTECEDENTES SOBRE EL DESARROLLO DE LA CIENCIA Y TECNOLOGIA EN PAISES DE MAYOR DESARROLLO.
3. UNA ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGIA.
  - 3.1 Factores del desarrollo en tres países asiáticos.
  - 3.2 Falacias admitidas corrientemente como verdades.
  - 3.3 Tasas de crecimiento económico exigidas.
  - 3.4 Una posible estrategia de desarrollo.
  - 3.5 Resumen de la estrategia propuesta.
4. INTEGRACION DE LAS EMPRESAS NACIONALES AL DESARROLLO DE PROYECTOS PRODUCTIVOS DE ALTO NIVEL TECNOLOGICO.
  - 4.1 Causas de la falta de participación.
  - 4.2 Calificación de proyectos productivos.
  - 4.3 Incentivos tributarios
  - 4.4 Financiamiento de proyectos de interés: capital de riesgo.
  - 4.5 Mecanismo para la formación de Fondos de Capital de Riesgo y para la investigación científica y tecnológica.

#### 4.6 Garantías exigibles.

#### 4.7 Financiamiento de las exportaciones de bienes de capital y servicios de ingeniería.

#### 4.8 Seguros para las operaciones del Fondo de Financiamiento de Exportaciones de Bienes de Capital y Servicios de Ingeniería.

#### 4.9 Empresas productivas estatales: Fondos para el Desarrollo Científico y Tecnológico.

### 5. INCENTIVOS AL CAPITAL EXTRANJERO PARA SU PARTICIPACION EN EL DESARROLLO DE PROYECTOS PRODUCTIVOS DE ALTO NIVEL TECNOLOGICO.

#### 5.1 Calificación de proyectos productivos con inversión extranjera.

#### 5.2 Incentivos Tributarios.

#### 5.3 Repatriación de utilidades y capitales.

### 6. EL SISTEMA EDUCACIONAL

#### 6.1 El Sistema Educativo Básico y Medio.

#### 6.2 El Sistema Universitario.

#### 6.3 La formación y capacitación profesional de trabajadores.

#### 6.4 El rol de los medios de información.

#### 6.5 Eliminación del IVA a los libros.

### 7. DEFINICION DE PROPIEDADES

#### 7.1 Criterios a usar.

#### 7.2 Sectores y actividades prioritarios.

7.3 Subsidiariedad del Estado en relación a la investigación científica y tecnológica.

8. INFRAESTRUCTURA DEL SISTEMA ESTATAL PARA EL DESARROLLO DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGIA.

8.1 Sectorialización y responsabilidades de los organismos sectoriales.

8.2 Interrelación entre los organismos de desarrollo económico y los de desarrollo científico y tecnológico y universidades.

8.3 Financiamiento de los programas sectoriales.

8.4 Regionalización de investigación científica y tecnológica.

8.5 El rol de CONICYT.

9. FINANCIAMIENTO ESTATAL Y PRIVADO.

9.1 Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT).

9.2 Fondos de Capital de Riesgo (públicos y privados) e incentivos para su establecimiento.

9.3 Fondos de Fomento de Exportaciones de Bienes de Capital y otros productos o servicios de alto contenido tecnológico.

9.4 Fondos para equipamiento de universidades e institutos de investigación o tecnológicos.

9.5 Financiamiento para la constitución de FONDECYT.

10. FORMACION, RECUPERACION E INCENTIVOS A LOS INVESTIGADORES.

10.1 Programas de becas de postgrado.

10.2 Incentivos para la captación de científicos y profesionales nacionales que trabajen en el extranjero.

10.3 Eliminación de restricciones por la edad o exigencia de dar cumplimiento al principio de igualdad de derechos.

10.4 Incentivos para la captación de científicos extranjeros.

## 11. CAMPAÑAS PROPAGANDISTICAS.

11.1 Justificación y precedentes.

11.2 Posibles áreas de acción.

## 1. BASES DE UN PLAN CIENTIFICO Y TECNOLOGICO.

La transformación de Chile en un país plenamente desarrollado en el breve plazo de 20 años es la meta del presente plan.

El objetivo básico de un plan de desarrollo de ciencia y tecnología es el desarrollo de la ciencia y de la tecnología. Esta es la premisa básica de todo el presente análisis. Por otra parte, el desarrollo de la ciencia y de la tecnología conlleva al desarrollo de la economía de un país.

Es por este motivo que en el presente Plan de Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología se entra en la discusión de aspectos que tienen relación con el Desarrollo Económico y Social del país.

Chile debe desarrollar la ciencia y la tecnología en la medida de sus posibilidades y como una forma de incorporarse a los adelantos de nuestra época. Por tanto, los programas tendientes al desarrollo de la ciencia y de la tecnología deben ser considerados como un medio para lograr un objetivo y no como un fin en sí. El respeto al Hombre deberá primar por sobre consideraciones tecnocráticas. De la dignidad espiritual y trascendente del ser humano emanan derechos inherentes a su naturaleza, anteriores y superiores al Estado. El ejercicio de la libertad individual está vinculado al cumplimiento de deberes personales y sociales, sin lo cual la convivencia social deriva en anarquía. Por tanto, el desarrollo de la ciencia y de la tecnología debe llevar aparejado el desarrollo de la cultura, sin la cual, el desarrollo económico y social no es completo.

Fundamentalmente, no debemos olvidar que crecimiento económico sin una adecuada distribución del ingreso y de la cultura, no necesariamente significa desarrollo de un país.

Por otra parte, la búsqueda del conocimiento en sí y como un objetivo, es inherente a la naturaleza humana y no puede ser cohartada.

Por consiguiente, nos encontramos ante dos objetivos aparentemente contradictorios o competitivos.

El objetivo principal de acuerdo a los intereses de la sociedad es el desarrollo material y espiritual. Y para alcanzar este último, el conocimiento es un objetivo en sí. Por tanto, se comprueba que ambos objetivos son complementarios y no contradictorios.

Cualquier plan de desarrollo científico y tecnológico deberá tener en cuenta esta dualidad y definir las áreas de acción de los diversos entes y personas involucradas.

Por otra parte, la ciencia y tecnología no pueden ser desarrolladas por decreto ni tampoco se logrará mediante la creación de una burocracia ni organismos estatales burocráticos. Las universidades y las empresas deben tener absoluta libertad para investigar lo que sea de interés para ellas y no es posible aceptar que funcionarios del Estado decidan quienes pueden investigar o no; y lo que puede o merece ser investigado. En caso contrario se llega a una estancamiento del desarrollo de la ciencia y tecnología, en las áreas que no son de interés oficial y a la exclusión de investigadores de la investigación por razones políticas o simples decisiones de tipo personal.

Se hace imposible separar los objetivos de desarrollo económico y desarrollo de la ciencia y de la tecnología. Y esto último es muy importante para el planteamiento global del problema y de sus soluciones. Cualquier programa de desarrollo de ciencia y tecnología tiene que considerar y estar basado en programas y estrategias de desarrollo económico.

**NOTA:** No se ha cuantificado los recursos necesarios, ya que esto es materia de un estudio mas complejo que el presente borrador.

## **2. ANTECEDENTES SOBRE EL DESARROLLO DE LA CIENCIA Y TECNOLOGIA EN PAISES DE MAYOR DESARROLLO.**

El proyecto de "PLAN DE DESARROLLO CIENTIFICO Y TECNOLOGICO" preparado por CONICYT en Septiembre de 1987 presenta algunos antecedentes sobre el desarrollo de la ciencia y la tecnología en el mundo. Entre ellos se da algunas cifras que conviene tener en cuenta: La primera es el aumento de la producción manufacturera en Estados Unidos, casi del 80%, a pesar de la reducción en el empleo manufacturero y el consumo de materias primas, entre 1973 y 1985.

La segunda, se refiere a la inversión en ciencia y tecnología en función del PGB, que llega a cerca del 2,5%, comparada con un 0,5% para Chile. (Esta última cifra está erróneamente considerada, ya que realmente el 0,5% del PGB corresponde al aporte total del Estado al presupuesto de las universidades. Lógicamente, no todo este aporte es para investigación).

Obviamente, a comparación no es válida, ya que se está comparando dos universos demasiados distintos, demasiado separados en las etapas de su desarrollo para que la comparación sea lógica. Además, los mercados internos no guardan ninguna relación, comparados los PGB de ambos países. Es por consiguiente, necesario revisar los casos de desarrollo acelerado de otros países, de poblaciones semejantes y de mercados internos parecidos. (También es preciso no olvidar que la comparación de los niveles de desarrollo a través del PGB per cápita no es válida en valor absoluto, ya que una comparación rigurosa exigiría considerar además del ingreso per cápita, también el valor de una canasta de productos en los países comparados).

Se descartan de toda forma aquellos casos en los cuales el aumento del PGB se debe a la súbita plusvalía de recursos naturales como el petróleo. Por otra parte, es necesario no olvidar que crecimiento económico no necesariamente implica desarrollo integral, lo cual está exemplificado por el caso de los estados árabes del Golfo Pérsico que a pesar de su alto ingreso per cápita no pueden considerarse como países desarrollados.

En América Latina no existen casos de crecimiento económico espectacular, con excepción del de Brasil. Sin embargo, se excluye específicamente este país de la comparación, ya que a pesar de su crecimiento económico, se encuentra en estadios de desarrollo más bajos en muchos aspectos que nuestro país. Es necesario aclarar que el término desarrollo se toma en la acepción usada por las Naciones Unidas.

En Europa, solamente el de España puede ser considerado un caso de desarrollo interesante: de país no desarrollado económicamente, a pasado a ser uno de los 10 países industrializados más importantes. Y esto a pesar de estar destrozado por la guerra civil al término de ésta.

en 1938 y haber sufrido un bloqueo económico entre 1940 y 1951. El caso de Israel es demasiado especial y no es comparable. Nos queda por consiguiente el considerar los casos de desarrollo de algunos países del llamado Lejano Oriente. Y en particular se ha considerado los de Singapur, Taiwán y Corea del Sur.

España, al término de la guerra civil había tenido casi un millón de muertos en ésta y otro tanto de lisiados o incapacitados. Siendo país agrícola, la productividad era tan baja que debió recurrir a la ayuda de Argentina para evitar el hambre de su población. La industria ya antes de la guerra no producía casi bienes de capital, con excepción de barcos y armamentos, si estos últimos pueden clasificarse como tales. Se producían bienes de consumo final e intermedios. Su PGB per cápita era cercano a los US\$ 420 al año. Al término de la guerra la situación de la industria era deplorable y lo que es más grave, el país no tenía las reservas ni los créditos para su modernización. Tampoco era posible conseguir equipos industriales durante el período que duró la Segunda Guerra Mundial. Mas grave aún, por la guerra civil, se perdió una generación completa de profesionales y científicos. Muertos unos, exiliados otros y la mayoría, que no pudo ser porque no pudieron estudiar, ni ir a la escuela y menos a la Universidad.

Frente a esta situación, la estrategia del Gobierno fue la de utilizar el turismo como fuente de ingresos de divisas extranjeras y de abrir totalmente el país a la inversión extranjera. La recreación de la industria o su reactivación en algunos casos permitió un desarrollo acelerado. Sumado al crecimiento económico, un enorme esfuerzo para redistribuir los ingresos a través de un enorme gasto en educación, salud, vivienda y previsión, fue posible el extraordinario desarrollo económico y social de España entre los años 1952 y 1974. En este período, el PGB per cápita creció del 7 a 8% anual, valores constantes de 1987. Posteriormente, las dos crisis mundiales que se iniciaron en 1973 con la guerra de los países árabes con Israel y sus efectos sobre la economía española han producido una mini recesión en España que aún no termina.

Causas: aparte del aumento de los precios de los combustibles, hay que mencionar la expulsión de trabajadores españoles de la CEE, el ingreso de España a la CEE con sus efectos por las malas condiciones

Hay dos grandes críticas globales que se le hacen al sistema tributario vigente por parte de la oposición.

### **Achicamiento del Sector Público**

La primera, que es más fuerte desde la izquierda, dice relación con la transferencia de recursos desde el sector público al sector privado. Ello es una gran aberración desde el punto de vista de filosofías políticas que creen y propugnan al Estado como el principal actor de la economía.

Frente a ésto y desde la derecha, se puede contraargumentar que la participación creciente del Estado en la economía disminuye la libertad económica y eventualmente también la libertad política.

Además, y por lo menos en Chile y América Latina, la ingerencia estatal cada vez mayor no se ha traducido en mayor desarrollo, ni en mejor asignación de recursos, ni en más empleos productivos, ni en una mejor distribución del ingreso.

En la práctica, el Estado ha ahogado la iniciativa privada y ha impedido que el dinamismo de éste basado en la inteligencia y creatividad individuales, que son el más grande y verdadero activo que posee un país, contribuya al crecimiento.

### **Un Sistema Regresivo**

La segunda gran crítica global que se hace a las reformas tributarias de este período es que ellas han sido esencialmente regresivas, pues han reducido en forma sustancial la participación de los impuestos directos en el total de la recaudación. Antes de entrar a analizar si ello es efectivo conviene establecer, desde ya, que una escala progresiva de impuesto a la renta no es condición suficiente para tener un sistema tributario progresivo, ya que lo que realmente importa es cómo gastar esos ingresos.

Ahora bien, es evidente que el tipo de reformas emprendidas se ha dirigido fundamentalmente a reducir los impuestos directos, pero ello es menos regresivo de lo que parece, por varias razones.

comparativas que se consiguieron para este ingreso y no menos importante, el desmantelamiento de la economía por los equipos del PSOE, llevados de las ideas de Gramsci que sostiene que para liquidar a la sociedad capitalista es necesario infiltrarla y apoderarse de los medios de producción.

El resultado neto de esta combinación de factores posteriores a la muerte del General Franco, es un claro retroceso que se manifiesta en la caída del crecimiento del PGB per cápita, el cual ha bajado de las tasas del 7 a 8% anual a tasas menores del 2 a 3% y negativas aún en algunos años (1979 y 1981) calculadas en valores constantes del PGB. A pesar de esta mini crisis, el PGB per cápita ha crecido entre 1955 y 1986 de US\$2.850 a US\$8.378, en valores constantes de 1987. O sea, 3 veces en 32 años.

Es interesante notar que durante todo el período analizado, la inversión se ha mantenido constante en un nivel igual o aproximadamente igual al 20% del PGB (promedio de 28 años es un 21,07% con un máximo de 24,68% en 1973). Se explica esta relativamente baja tasa de inversión por el efecto del turismo en la economía española con su fuerte ingreso de divisas (US\$ 10.000 millones al presente).

Singapur, al término de la Segunda Guerra Mundial tenía un ingreso per cápita cercano a US\$300, su población era menor que un millón y era general un gran atraso producto del conflicto y del bajo nivel cultural de su población. Más aún, casi sinterritorio, reducido a una pequeña isla de solo 618 km. cuadrados, sin materias primas ni fuentes de energía propias, se tuvo que contratar obreros en Indonesia y Malasia. A pesar de todos estos impedimentos, en menos de treinta años pasó a ser uno de los países de mayor crecimiento en el mundo y el de mayor inversión en relación al PGB. Por ejemplo, en el período 1982 a 1986, el promedio de la inversión sobre el PGB fué de un 44,7%. Esta cifra podría haber sido mayor a no ser por el efecto de la baja del dólar de Estados Unidos en los mercados financieros. Tan fuerte es la inversión extranjera en Singapur que su efecto se nota en las importaciones, las cuales son ligeramente superiores a las exportaciones. A pesar de lo anterior, las exportaciones de Singapur son un poco superiores a su PGB total. Es además, un centro industrial y financiero de incomparable desarrollo. Es interesante hacer notar que este impresionante crecimiento se ha logrado partiendo de tasas de inversión sobre el PGB del 9,5% en 1960 y que han llegado hasta un 48% en 1983 y 1984.

Con un ingreso per cápita de US\$ 1709 en el mismo año se ha pasado a US\$ 8.522 en 1987, valores constantes de 1987. O sea, 5 veces en 28 años. Esfuerzo bastante mejor que el de España de 3 veces en 32 años.

El tercer caso es el de Corea del Sur. Asolada por la guerra en los años cincuenta, hoy produce todo tipo de bienes industriales de alto contenido tecnológico. Su PGB per cápita crece UC\$ 639 en 1960 a US\$ 3.340 en 1986, valores constantes de 1987. O sea, 5,2 veces en 27 años. La tasa de crecimiento del PGB per cápita es en promedio del orden del 6 a 7%. La inversión sobre el PGB pasa del 11,1% en 1960 al 30,3% en 1986.

El caso de Taiwán es demasiado conocido. Al tiempo de la evacuación de China Continental, el gobierno de Taiwán se encontró con una de las zonas más atrasadas de China, la llamada Formosa. En menos de 40 años Taiwán ha pasado a ser un país totalmente desarrollado y de espectacular desarrollo. No se encontraron estadísticas sobre Taiwán en el Anuario del FMI, ya que oficialmente este país no existe.

El mismo documento de CONICYT presenta datos sobre la participación de las empresas en países desarrollados, en el desarrollo de ciencia y tecnología. Es así que se indica que al presente en los Estados Unidos, el 64% de los recursos humanos y materiales capaces de producir conocimiento están en empresas productivas, el 21% en organismos de gobierno y sólo el 15% restante en las universidades e institutos superiores. También se indica que en Europa, el 50% de estos recursos se encuentra en las empresas productivas y no más de un 20% en las universidades.

Volvemos a insistir que los casos no son comparables. No se puede pretender que las empresas comiencen a efectuar investigación en Chile desde casi cero a cifras como las mencionadas más arriba.

Cabe preguntarse el por qué de esta situación. La respuesta es obvia y se puede resumir en que la función fundamental de la Universidad es la de formar personas con conocimientos y subsidiariamente, la de realizar investigación, a través de estas personas formadas en ellas. En Chile, por lo pequeño de la participación del sector productivo en la investigación, la inmensa mayoría de los recursos destinados a la

investigación está concentrada en las universidades, lo cual, disminuye los recursos destinados a la docencia. Por otra parte, y dado que Chile no invierte más de un US\$ 4 millones al año en investigación a través de las universidades (comparado con US\$ 110.000 millones en USA en total) y por falta de coordinación, no siempre los resultados son significativos.

### 3. UNA ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGIA.

#### 3.1 Factores del desarrollo en España y tres países asiáticos.

Se debe preguntar cuales han sido los factores comunes que han producido estos resultados en los cuatro países. Sin entrar en un análisis exhaustivo, se puede enumerar los siguientes:

A. Una enérgica dirección de un solo partido. En los casos de España, Taiwán y Singapur, de un solo jefe de Gobierno o Presidente, durante todo o casi todo el período de desarrollo. Se ha evitado la estéril lucha electoral y política con sus efectos retardatarios periódicos sobre la economía.

B. Una fuerte inversión extranjera, producto de la concesión de franquicias e incentivos tributarios y financieros desusados.

C. La disponibilidad de mano de obra laboriosa e inteligentemente capacitada.

D. Una gran inversión en educación y temprana exposición de los niños a los conocimientos científicos. (Debe mencionarse que en Singapur, la computación se comienza a aprender en la escuela primaria, por ejemplo).

E. La más completa libertad para desarrollar empresas sin mas restricciones que las que impone la conservación del medio ecológico y la observancia de las reglas del juego financiero y económico fijadas y aceptadas por las empresas al establecerse en cada país.

F. La selección por los empresarios de proyectos de alto contenido tecnológico, capaces de producir un gran valor agregado.

Y en el caso español:

G. Un plan de turismo muy bien concebido y mejor ejecutado, aprovechando los recursos presentes en el país.

### 3.2. Falacias admitidas corrientemente como verdades.

La premura del tiempo no permite realizar un análisis exhaustivo de los patrones de desarrollo de los países mencionados y por tanto, se tendrá que suponer que esta primera enumeración de factores que los condujeron a sus actuales niveles de desarrollo es correcta.

Aceptados que sean los elementos principales de la estrategia de desarrollo de estos países, cabe preguntarse si sería válida la aplicación de una estrategia similar en Chile.

En primer lugar, se argumentará las dos permanentes falacias esgrimidas continuadamente por los partidos de oposición de corte socialista (y no pocos creyentes en el sistema de economía de libre mercado):

- a) La inversión extranjera conduce al dominio directo de la economía e indirecto del gobierno por parte de los inversionistas extranjeros; y
- b) Al conceder franquicias tributarias, se pierden recursos para el Estado (impuestos rebajados).

Veamos que la primera no es válida si se fijan las reglas del juego económico y financiero anticipadamente y estas reglas salvaguardan debidamente los intereses nacionales. Nadie podrá arguir que España, Singapur, Taiwán o Corea del Sur están manejados económicamente por Estados Unidos u otros. Que tengan intereses comunes es otra cosa, así como los intereses de Chile coincidirán muchas veces con los Estados Unidos o de otros países desarrollados.

La segunda es una falacia total, ya que al no haber inversión extranjera, el estado no puede ni percibir ni dejar de percibir tributos, ya que no se creará actividad económica.

Obviamente que las franquicias tributarias deben estar dirigidas a empresas que realmente se interesan establecer en el país. O sea, las que incorporen alta tecnología al activo de Chile. no es el caso de la extracción de recursos renovables, donde la Nación debe percibir una compensación por los recursos extraídos y que no será posible recuperar, y para las cuales ya existe un Estatuto (DL600).

### 3.3 Tasas de crecimiento económico exigidas.

Otro elemento que es necesario definir es el que se refiere a las tasas de crecimiento del PGB necesarias para transformar a Chile en un país desarrollado o industrializado.

Si se desea evitar que la brecha actual entre los países desarrollados y el nuestro se siga agrandando, en términos del PGB per cápita, será preciso hacer crecer este último a tasas superiores a las de estos países. Si el PGB de Chile está creciendo a tasas del orden del 5% anual al presente y la población a tasas cercanas al 1,6% anual, el crecimiento real del PGB per cápita es sólo del 3,4%.

Tomando un período de 20 años, a estas tasas de crecimiento de la población y del PGB, el PGB per cápita aproximadamente se doblará en el período. Es decir, la brecha actual de 6,66 veces habrá disminuido apenas a 4,95 veces. Por consiguiente, tenemos que propender a desarrollar nuestro crecimiento económico a tasas muy superiores que las actuales y en lo posible, dobles a lo menos, que las de los países desarrollados.

Si se acepta una tasa de crecimiento del PGB del orden del 10% por año, la tasa de crecimiento de PGB per cápita será del orden del 8,4% al año. Podría ser mayor si se admite una disminución de la tasa de aumento de la población, pero como esto no es conveniente para el país, supuesto un mayor nivel de ingreso, aceptaremos el 8,4%. En este caso, el ingreso per cápita en 20 años llegaría a ser 3,65 veces el actual y el PGB total de 5 veces aproximadamente.

Continuando con la comparación con un país con un ingreso per cápita de US\$10.000 al presente, creciendo a tasas del 2% anual, el ingreso per cápita de Chile sería de US\$ 5.475 y la brecha de US\$ 9.385 solamente. En otros términos, 2,71 veces y no 6,66 veces como al presente.

En resumen, la única forma de lograr disminuir la brecha actual es hacer crecer al país a tasas más altas, dos o tres veces más que las actuales de países desarrollados.

### 3.4. Una posible estrategia de desarrollo

¿Cómo lograrlo? La respuesta es sólo una: a través de un mayor valor agregado de bienes y servicios producidos. y esto logra solamente a través de una tecnificación masiva de los medios de producción y de aumento de la productividad tal que permita la competencia en los mercados internacionales.

Esta masiva tecnificación de los medios de producción no puede ser lograda sin una fuerte inversión, inversión que el país no está en condiciones de financiar. Por lo tanto, la única salida para este dilema es lograr que empresas extranjeras de alto nivel de tecnología convengan en que las ventajas ofrecidas por nuestro país compensan ampliamente las desventajas (lejanía, pequeñez del mercado) y que empresas nacionales igualmente estimuladas por el estado, convengan en que los incentivos concedidos y ventajas comparativas propias del país del nivel de desarrollo tecnológico que se pretenda alcanzar, a la larga compensarán los mayores esfuerzos necesarios para la conquista de mercados extranjeros y nacionales.

Lo prioritario para las empresas es la obtención de utilidades. Para obtener utilidades deben invertir y para optimizar las utilidades, invertir en proyectos que permitan generar un alto valor agregado.

Para generar este alto valor agregado, será necesario invertir en investigación científica y tecnológica.

Por tanto queda claro que cualquier estrategia de desarrollo de la ciencia y de la tecnología debe estar basada en la participación de las empresas en este desarrollo en forma prioritaria. Subsidiariamente, en la participación del Estado y de las universidades.

Sin embargo, el desarrollo de la ciencia y de la tecnología exige adecuada disponibilidad de personas capacitadas científica y técnicamente y con los conocimientos adecuados para lograr este desarrollo. Vale decir, es necesario preparar a este personal con mucha anticipación, ya que la formación de científicos, profesionales y técnicos toma en Chile más tiempo del necesario por lo extenso de los currículos y lo superfluo de ciertas materias. También es necesario destacar la carencia de algunas disciplinas humanísticas de estos currículos, con el resultado de que muchas universidades producen tecnócratas y no profesionales o científicos concientes de su rol en el desarrollo de la sociedad.

Se concluye que también será necesario la reforma de la concepción actual de la educación superior, para hacerla acorde con las necesidades reales del desarrollo científico y tecnológico y del desarrollo económico.

La formación de científicos, profesionales y técnicos no se inicia realmente en los centros de educación superior, sino que en los niveles más bajos de la escuela secundaria e incluso, de la primaria.

Por tanto, también será preciso encarar las deficiencias de nuestro actual sistema educacional en esos niveles y buscar formas de optimizar los resultados.

**3.5 Resumen de la estrategia propuesta.** Resumiendo: una estrategia para el desarrollo científico y tecnológico, orientado a producir un fuerte desarrollo económico en un breve plazo (de veinte años) debe considerar lo siguiente:

A. La tecnificación masiva de los medios de producción, lograda a través de:

- Una fuerte inversión extranjera en proyectos de alto nivel tecnológico, inversión concretada a través de la concesión de incentivos lo suficientemente fuertes como para compensar las desventajas existentes.
- La mayor inversión nacional posible en proyectos de alto nivel tecnológico, inversión concretada a través de la concesión de fuertes incentivos tributarios y financieros y del apoyo de toda la infraestructura del Estado, hacia el logro del objetivo.

B. Una alta inversión privada en investigación científica y tecnológica, lograda a través de la concesión de incentivos a las empresas, tanto nacionales como extranjeras, de forma tal que esta inversión sea conveniente, tanto desde el punto de vista del desarrollo científico y tecnológico, como también desde el punto de vista financiero. O más claramente, que en el corto plazo del año, a través de incentivos tributarios, sea negocio invertir en desarrollo científico y tecnológico.

C. Una adecuada preparación de científicos, profesionales y técnicos a través de la educación superior, lo cual hace necesaria la reformulación de los currículos y de los planes de la educación superior, actualmente no acordes con las futuras exigencias de un desarrollo científico, tecnológico y económico masivos. Es igualmente necesario restringir la posible generación de profesionales sin una adecuada preparación, peligro que se advierte como muy cercano si no se controla a los institutos y universidades privadas instaladas con fines de lucro, donde la generación de utilidades pasa a ser el objetivo fundamental, en lugar de serlo la formación de profesionales.

E. Una completa reformulación de los planes de enseñanza primaria y media, con el objeto de lograr la obtención de personas capacitadas para ingresar a la educación superior y lo que es tan importante como la capacitación, concientes de su futuro rol en el desarrollo del país.

F. El adecuado financiamiento de los planes de educación superior, media y primaria de modo que los objetivos enunciados no queden solamente en simples buenos propósitos.

G. La mejor coordinación posible entre los organismos del Estado responsables del desarrollo científico y tecnológico, del desarrollo económico y de la educación superior, media y primaria.

Complementariamente a lo anterior, será preciso formular un Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, de tipo indicativo para el Sector Privado e imperativo para el Sector Público, y que integre lo más posible todos los factores en juego.

Para ésto, el rol de ODEPLAN tiene que ser replanteado, ya que en los tres gobiernos de su existencia, se ha desvirtuado su papel:

a) En el de la Democracia Cristiana, se subordinó ODEPLAN a intereses de partido, y se administró la planificación a través del Ministerio de Hacienda, concretamente a través de funcionarios de menor categoría que la de Ministro, en la Dirección de Presupuestos.

b) En el de la Unidad Popular, pasó a tener ninguna importancia ya que las directivas se impartían a nivel de partidos y las decisiones eran tomadas por el Partido Comunista a través de su control de la Dirección de Presupuestos.

c) En el Gobierno Militar, por una reacción lógica en contra de la planificación de tipo socialista de la UP, se le ha reducido a un rol decorativo sin ninguna importancia.

Para ésto, es necesario analizar los organismos existentes en países desarrollados y en otros en vías de desarrollo, pero camino a ser desarrollados. Se encontrará que la planificación para el Sector Privado es solo de tipo indicativo. En cambio, la planificación del Sector Público es de tipo normativo, ya que así lo exige la mejor utilización de los recursos disponibles.

Dentro de este esquema, será preciso formular en particular un Plan Nacional de Turismo, masivo, que tenga en cuenta la experiencia de España y necesariamente apoye el desarrollo del turismo extranjero, en el desarrollo del turismo interno (a la española).

#### **4. INTEGRACION DE LAS EMPRESAS NACIONALES AL DESARROLLO DE PROYECTOS PRODUCTIVOS DE ALTO NIVEL TECNOLOGICO**

##### **4.1 Causas de la falta de participación.**

Es preciso destacar que con excepción del cobre, la fruticultura y las industrias derivadas de la madera, es poca la investigación que realizan las empresas privadas en Chile.

Es necesario reconocer que los distintos programas que se han iniciado o ensayado en Chile para conseguir una mayor participación de las empresas ya sea en la realización o el financiamiento de la investigación científica o tecnológica, han tenido un resultado muy poco efectivo. Se debe esto a un sinnúmero de factores, variables según el caso, entre los cuales se pueden destacar los siguientes:

- a) El tamaño de la empresa en Chile es por lo general relativamente modesto, por lo cual, sus recursos también lo son, no pudiendo financiar investigación privada, la cual es generalmente costosa.
- b) Para la gran empresa nacional privada, aún no se ha establecido incentivos económicos lo suficientemente fuertes, restricciones en caso de mal aprovechamiento de recursos naturales o multas lo suficientemente onerosas para el caso de la destrucción o contaminación del medio ambiente o del ecosistema, que le hagan más conveniente el realizar investigación privada científica o tecnológica.
- c) Para las empresas extranjeras establecidas en el país, hasta el presente es más conveniente importar tecnología desarrollada en laboratorios de otros países, que realizar investigación en Chile, por la falta de incentivos económicos, la escasez de científicos y el relativo mal equipamiento o antiguedad de los equipos de los laboratorios de las universidades.

- d) En el caso del Fondo de Desarrollo Productivo, no se permite que el patrocinador privado pueda lograr el uso exclusivo de los resultados de la investigación.
- e) Con excepción del cobre, la fruticultura y las industrias derivadas de la madera, las que tienen que competir a precios del mercado internacional, otras ramas de la economía se encuentran en las etapas iniciales de su entrada al mercado internacional. Por este motivo, no tienen que competir masivamente por un lugar en estos mercados y no sienten todavía necesidad real de realizar investigación. La industria de la harina de pescado a pesar de su importancia en volumen de exportaciones, no tiene problemas para colocar su producción, ya que dudosamente otras industrias extranjeras procesarán pescados aptos para el consumo humano, a materia prima para alimentos para animales.

- f) Finalmente, faltan investigadores, ya que por las bajas rentas recibidas en Chile, muchos científicos y profesionales prefieren emigrar a estados Unidos o Europa, donde aparte de las mejores rentas percibidas, tienen la oportunidad de realizar investigación interesante y obtener prestigio y puestos de importancia en las empresas.

#### 4.2 Calificación de proyectos productivos.

La calificación de los proyectos para la concesión de incentivos tributarios o de otro tipo es indispensable.

Ya se ha indicado que no todos los proyectos tienen para el desarrollo económico y el desarrollo científico y tecnológico, la misma importancia. Esta dependerá de su impacto o incidencia en ambos. Por consiguiente, si se pretende conceder incentivos a las empresas para iniciar proyectos de alto contenido tecnológico, con gran impacto en el desarrollo económico, es necesario determinar cual es su incidencia efectiva. Esto implica una necesaria calificación de cada proyecto.

Esta calificación deberá ser realizada por los organismos del Estado responsables del desarrollo de cada sector o rama sectorial.

La calificación deberá hacerse de acuerdo a un sistema que considere:

En primer lugar, la reducción del impuesto a la renta personal, que comenzó en 1979, significó dejar exentos de este impuesto a por lo menos un 60 por ciento de la fuerza de trabajo. Ello significó que alrededor del 80% del costo para el fisco, de dicha reforma provino de los sectores de bajos ingresos. A su vez, el primer tramo de ingresos que tributa, es decir, aquel que va desde los \$74.300.- hasta los \$222.900.- mensuales una vez descontados los gastos de previsión y salud, tributan con una tasa marginal de 3.5%, es decir, su tasa media debe ser de alrededor de 2%. Si suponemos que en este tramo hay un 20% de la fuerza del trabajo, tenemos que para alrededor del 80% de los trabajadores del país el impuesto a la renta personal no tiene ninguna importancia.

En consecuencia, la mayor parte de la pérdida de importancia relativa de los impuestos directos proviene de beneficios que recibieron, como grupo, aunque ciertamente no individualmente, los asalariados que estaban sujetos a los tramos más bajos del impuesto a la renta.

En segundo lugar, al reemplazarse el impuesto a las ventas y servicios por el IVA, e introducirse a partir de 1979 técnicas computacionales para su fiscalización, la recaudación de éste subió en forma importante, con lo que su participación relativa, a las mismas tasas, aumentó.

En tercer lugar, en 1984 se derogó el sistema de rentas anexas que permitía a personas de altos ingresos burlar la escala del impuesto a la renta al hacer aparecer rentas habituales como no habituales. Si bien ésto no es significativo a nivel agregado, si lo es en los casos individuales ya que forzó a las personas que estaban utilizando esta excepción a entrar en la progresividad general.

En cuarto lugar, la recaudación de los impuestos pagados por las empresas, ya sean sociedades limitadas o anónimas, han caído puesto que ya no deben pagar la tasa adicional del 40% sobre las utilidades. Ello no es una rebaja de impuestos sino que es sólo una postergación de ellos, ya que el momento de distribuir esas utilidades tributarán a las tasas a las que están sujetos los que las perciben.

- a) Las prioridades fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico;
- b) Un estudio de factibilidad técnico económico del proyecto;
- c) Una evaluación económica a costo social de factores, de acuerdo a normas determinadas por ODEPLAN para este tipo de evaluaciones; y
- d) Un Reglamento de Calificación aprobado por Decreto de los Ministerios de Hacienda y de Economía.

La calificación deberá hacerse por un Comité de Calificación con participación de:

- a) Un representante del Ministerio de Hacienda (del SII);
- b) Un representante del Ministerio de Economía (del SERNAP);
- c) Un representante del Ministerio de Agricultura (del INIA);
- d) Un representante del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.
- e) Un representante de la Corporación de Fomento;
- f) Un representante del Ministerio de Vivienda y Urbanismo;
- g) Un representante del Ministerio de Obras Públicas;
- h) Un representante del Ministerio de Salud;
- i) Un representante del Ministerio de Minería;
- j) Un representante del Comité Nacional de Ciencia y Tecnología y otro de FONDECYT;
- k) Un representante del Consejo de Rectores de las Universidades.

Este comité deberá contar con un presupuesto anual y una planta de personal técnico y administrativo dirigido por un Secretario Ejecutivo designado por los miembros titulares y que durará en funciones por un período de cuatro años.

La calificación deberá hacerse previo informe del Ministerio u organismo sectorial competente y consistirá en declarar a la industria o actividad económica en "Empresa de Alto Nivel Tecnológico".

#### **4.3 Incentivos tributarios, arancelarios u otros.**

Una vez aprobada la calificación de Empresa de Alto Nivel Tecnológico, corresponderá al Ministerio de Hacienda otorgar la autorización para la aplicación de las franquicias tributarias o arancelarias, subsidios u otros incentivos indicados en el Reglamento de Calificación y que sean otorgados por el Ministerio de Hacienda.

Entre los incentivos que se sugieren se cuentan los siguientes:

- a) Exención tributaria por un período de 10 años (tax holiday) que incluya el Impuesto a la Renta y el Impuesto sobre los retiros de utilidades o dividendos (Global Complementario).
- b) Exención arancelaria por el mismo período de 10 años sobre la importación de bienes de capital.
- c) Una vez expirado el período de exención, deducción de entre 50 y 100 % de los costos de investigación, de los impuestos sobre las utilidades; se sugiere un porcentaje variable, dependiendo del monto en porcentaje representado por los costos de investigación sobre los costos totales: a mayor porcentaje, mayor rebaja, con un tope del 50% del impuesto.

#### **4.4 Financiamiento de proyectos de interés: capital de riesgo.**

El establecimiento de Fondos de Capital de Riesgo tanto públicos como privados, es un mecanismo interesante para la promoción de proyectos de alto contenido tecnológico.

Se propone el establecimiento de estos Fondos de Capital de Riesgo liberando a las empresas que se constituyan para su administración, de Impuesto a la Renta y a sus socios o accionistas, de los impuestos sobre los retiros de utilidades o dividendos (Global Complementario) por un período inicial de 10 años desde su constitución.

Al término de este período de 10 años, se sugiere que la rebaja de las tasas generales sobre las rentas provenientes de estos Fondos de Capital de Riesgo podría ser del 50% de las tasas aplicables.

Las rebajas propuestas serían aplicables a la parte de las utilidades generadas por proyectos financiados a Empresas de Alto Nivel Tecnológico, calificadas como tales por el Comité de Calificación indicado en 4.1.

Las utilidades generadas por proyectos financiados a empresas no calificadas por el Comité Calificador, no estarán exentas de impuestos.

#### 4.5 Mecanismo para la formación de Fondos de Capital de Riesgo.

Las empresas que se constituyen para operar Fondos de Capital de Riesgo, estarán sujetas a la tutición de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras en lo que se refiere a la administración de sus capitales solamente.

En lo referente a la concesión de créditos para el desarrollo de proyectos, tendrán la más completa autonomía, pudiendo facilitar créditos tanto a empresas calificadas como Empresas de Alto Nivel Tecnológico, como para otros proyectos. En todo los casos en que se otorguen créditos, será necesario como antecedente previo, la preparación de un estudio de factibilidad técnico-económico o de un proyecto de ingeniería de mayor envergadura, según el monto del crédito autorizado. Estos estudios deberán incluir una evaluación financiera del proyecto, pero no será exigible una evaluación económica a costo social de factores según normas de ODEPLAN.

Las empresas dueñas de los Fondos de Capital de Riesgo no podrán exigir mas garantías a las empresas promotoras de los proyectos que sean calificados como Empresas de Alto Nivel Tecnológico, que una participación temporal de hasta el 50% del capital social del proyecto a realizar, pero a medida que el proyecto genere utilidades y éstas se usen para el pago del crédito otorgado, la participación disminuirá de acuerdo a la fracción del crédito pagada.

Sin embargo, la participación en el Directorio de los proyectos financiados con los Fondos de Capital de Riesgo, será paritaria hasta el pago total de la deuda.

Aparte de esta participación en el capital social, la contabilidad de los proyectos financiados deberá ser aprobada por la empresa que presta el capital de riesgo.

En estos Fondos de Capital de Riesgo podrán participar cualquier tipo de empresas públicas o privadas y sus operaciones no estarán sujetas en lo que se refiere a la participación o administración de los Fondos de Capital de Riesgo, a la tutela de la Contraloría General de la República.

#### 4.6 Garantías exigibles.

Ya se indicó en el punto 4.4 que las garantías exigibles en proyectos financiados con Fondos de Capital de Riesgo no podrán ser más que una participación de hasta 50% del capital social y una participación paritaria en el Directorio, si el proyecto califica como Empresa de Alto Nivel Tecnológico.

Sin embargo, si con el Fondo de Capital de Riesgo se financia un proyecto que no califique como tal, pero que financieramente sea de interés, alternativamente se podrá exigir garantías de hasta 100% del monto del crédito solicitado. Para la constitución de estas garantías, los equipos y maquinarias nuevas se tasarán al 100% de su valor en el país, incluido aranceles, si éstos corresponden y los edificios u otras construcciones, al 100% de su valor comercial o de presupuesto ejecutado. Los terrenos se tasarán en su valor comercial.

#### 4.7 Financiamiento de las Exportaciones de Bienes de Capital y Servicios de Ingeniería.

El Banco Central de Chile establecerá un Fondo de Financiamiento de Exportaciones de Bienes de Capital y Servicios de Ingeniería.

Este Fondo se constituirá mediante los siguientes aportes:

- Los excedentes o superávit anuales del Presupuesto de la Nación, si éstos se producen;
- Los impuestos a la renta sobre las utilidades de las empresas productoras de bienes de capital;

- c) Los Impuestos a los dividendos o retiros de utilidades correspondientes a utilidades producidas por empresas productoras de bienes de capital;
- d) Un porcentaje del rendimiento neto mensual producido por el Impuesto al Valor Agregado, con un mínimo de un 10% y un máximo de un 20%; los porcentajes serán determinados anualmente mediante Decreto de los Ministerios de Hacienda y de Economía;
- e) Los intereses devengados por los créditos concedidos a los exportadores;
- f) Los préstamos que para la constitución de este Fondo consiga el Banco Central;
- g) Los excedentes provenientes de utilidades de empresas u organismos del Estado, que destine a este Fondo el Presidente de la República.

Este Fondo deberá contar con un presupuesto anual y una planta de personal técnico y administrativo dirigida por un Secretario Ejecutivo designado por el Consejo del Banco Central y que durará en funciones por un período de cuatro años.

Los exportadores de bienes de capital o servicios de ingeniería podrán optar a créditos otorgados por el Banco Central contra este Fondo, contando con contratos de venta válidos. El Banco Central reglamentará la concesión de dichos créditos mediante Resolución publicada en el Diario Oficial.

También podrán optar a créditos otorgados por el Banco Central contra este Fondo, las empresas calificadas como Empresas de Alto Nivel Tecnológico, que presenten solicitudes para la instalación de proyectos cuya producción sea mayoritariamente destinada a la exportación, aunque no sea considerada como producción de bienes de capital.

El Banco Central concederá estos créditos con un interés fluctuante equivalente a la tasa prevaleciente en el mercado para este tipo de operaciones al momento de la firma del contrato entre las partes y a un plazo variable entre 8 a 12 años, con un período de gracia variable entre 1 y 3 años.

Los créditos concedidos deberán ser asegurados por el Consorcio de Seguros de Exportación, constituido de acuerdo a las normas que se indican en el apartado 4.8 que sigue.

#### 4.8 Seguros para las operaciones del Fondo de Financiamiento de Exportaciones de Bienes de Capital y Servicios de Ingeniería.

El Instituto de Seguros del estado, constituirá una sociedad anónima cuyas acciones se colocarán en el mercado bursátil entre las Compañías de Seguros, Financieras y Administradoras de Fondos de Pensiones. Esta sociedad anónima se denominará Consorcio de Seguros de Exportación (COSE) y su finalidad será la de asegurar los créditos otorgados por el Banco Central contra el Fondo de Financiamiento de Exportaciones de Bienes de Capital y Servicios de Ingeniería.

La tasa de seguro a cobrar será la prevaleciente en el mercado internacional para este tipo de operaciones y será determinada anualmente mediante estudio aprobado por la Corporación de Fomento de la Producción.

#### 4.9 Empresas productivas estatales:

Fondos para el Desarrollo Científico y Tecnológico.

Las empresas productivas estatales deberán destinar el 5% de sus utilidades anuales a lo menos, para la investigación científica y tecnológica pudiendo hacerlo directamente o por subcontratación. En caso de que esto no se considere posible, este 5% de utilidades o la diferencia no gastada pasará a fondos generales del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT).

### 5. INCENTIVOS AL CAPITAL EXTRANJERO PARA SU PARTICIPACION EN EL DESARROLLO DE PROYECTOS PRODUCTIVOS DE ALTO NIVEL TECNOLOGICO.

#### 5.1 Calificación de proyectos productivos con inversión extranjera.

Las empresas extranjeras que soliciten franquicias tributarias o de otro tipo serán calificadas por el Comité de Calificación y en la misma forma en que se calificará a los proyectos productivos nacionales que soliciten acogerse al régimen de incentivos otorgados a los proyectos calificados como Empresas de Alto Nivel Tecnológico.

A las empresas extranjeras que quieran invertir en el país en proyectos de alto nivel tecnológico y soliciten su calificación como tales, se les aplicará las mismas normas que a las nacionales, sin perjuicio de que puedan acogerse simultáneamente a la reglamentación vigente para la inversión extranjera que sea compatible.

## 5.2 Incentivos tributarios.

Los incentivos tributarios otorgados serán los mismos que los aplicables a las empresas nacionales, siempre que a lo menos reinviertan en el país, un 50% de las utilidades netas producidas directamente o a través de la reinversión de utilidades. En caso de una reinversión menor, la reducción de impuestos será variable, desde un 50% para cero reinversión, hasta 100% para el caso de reinversión del 50% de las utilidades netas después de impuestos, logradas en el ejercicio del año fiscal anterior al cálculo del impuesto.

En cualquier caso, la opción para reinvertir se aplicará a partir del segundo año de operaciones de los proyectos, aplicándose para los primeros dos años una exención total de impuestos similar a la aplicable a empresas nacionales.

## 5.3 Repatriación de utilidades y capitales.

Para la repatriación de utilidades y capitales, se aplicarán las normas contenidas en la reglamentación vigente del Banco Central de Chile.

# 6. EL SISTEMA EDUCACIONAL

## 6.1 El Sistema Educacional Básico y Medio.

El Sistema Educacional Básico y Medio corresponde a una concepción arcaica de las necesidades en educación, válida para una sociedad sin necesidades de desarrollo científico y tecnológico.

Aún más, las últimas reformas de la enseñanza media han incluido la supresión de la obligatoriedad de la enseñanza de la física y la química, lo cual, es una barbaridad que atenta contra el desarrollo.

Debe recordarse que la concepción físico-matemática de la realidad es la que permite el desarrollo científico y tecnológico y por ende, el desarrollo económico.

Igualmente, se ha suprimido la obligatoriedad de la enseñanza de dos idiomas a lo menos. Esto es otra barbaridad, ya que la movilidad proporcionada en el mundo del presente exige la enseñanza de idiomas como una forma de comunicación entre sus habitantes.

Por ésto se propone volver a imponer la obligatoriedad de la enseñanza de física y química y de inglés y otro idioma opcional (que puede ser portugués o uno de los idiomas oficiales de Naciones Unidas, con excepción del inglés obligatorio). En un mundo desarrollado estaremos en desventaja si no entendemos el pensamiento de sus habitantes.

La enseñanza de disciplinas teóricas sin una correspondiente práctica de las posibles aplicaciones de estas disciplinas es decepcionante para la mayoría del alumnado. La falta de laboratorios en las escuelas de enseñanza básica y media hace que los niños o jóvenes encuentren que las teorías son áridas e inútiles, ya que no ven dentro de su limitado conocimiento de la realidad, las oportunidades de aplicación. Esto produce el efecto de la no aplicación al estudio, reforzada esta falta de dedicación por la opinión generalizada de la masa de estudiantes, normalmente mediocre, de que los estudiosos son especies raras, discriminadas por la masa.

Este culto a la mediocridad es estimulado por los medios de comunicación, los que para hacer negocio necesitan dirigirse a las masas y no a las élites.

Por consiguiente, es necesario equipar a las escuelas de enseñanza básica y media de las ciencias e idiomas de forma que para los niños el aprender sea un juego, y para los jóvenes una seria disciplina.

Lo anterior tiene que ser apoyado o acompañado por masivas campañas en esa dirección, lo cual ha sido y es aplicado en otros países, según se aclara en el apartado 11.1.

Debe urgentemente revisarse los anticuados programas de la educación básica y media, lo cual se propone encargar a una comisión integrada por representantes de diversas áreas de actividades nacionales, entre las que se propone las siguientes:

- a) Ministerio de Educación,
- b) Consejo de Rectores de Universidades,
- c) Fuerzas Armadas y de Orden,
- d) Confederación de la Producción y el Comercio,

e) Sindicatos,

f) Colegios Profesionales,

sin perjuicio de recurrir a sociedades científicas o culturales nacionales o extranjeras en materias específicas.

Del mismo modo, debe revisarse los sistemas de enseñanza de los Institutos y Universidades Pedagógicas, en cuanto a adecuarse a métodos de enseñanza acordes con las necesidades del desarrollo.

## 6.2 El Sistema Universitario.

El científico, el profesional y el técnico son esenciales para el desarrollo científico o tecnológico o simplemente para el desarrollo. Por tanto, tiene que ocupar una posición de excelencia en una sociedad que pretende pasar a desarrollada. Las sociedades industrializadas cada día emplean más científicos, ingenieros y técnicos como porcentaje de su fuerza de trabajo.

Sin embargo, en los países industrializados, los egresados de la educación superior son realmente preparados y responsables. Es de lamentar que el nivel de preparación de nuestros egresados de las disciplinas científicas y tecnológicas haya decaído en los últimos años, como resultado de un deterioro de: a) los sueldos ganados al egresar y durante su carrera profesional en comparación con los percibidos en otras actividades; y b) un deterioro de la dedicación al estudio por parte de los educandos, debido a una permanente agitación política promovida por el Partido Comunista y otros partidos de oposición.

Como solución a este tipo de problemas se propone: a) el restablecimiento de los aranceles mínimos fijados por los colegios profesionales; y b) el uso de campañas de propagandas masivas descritas en el apartado 11.1.

En relación a la reforma de la enseñanza universitaria para adecuarla a las necesidades del desarrollo, se propone encargar esta tarea al Consejo de Rectores de Universidades, con exclusión de otras instituciones, de modo que propongan al Presidente de la República, una reforma Integral de la Educación Universitaria.

En lo que se refiere al financiamiento de las Universidades, se sugiere dejar el estudio de éste a cargo del Consejo de Rectores de Universidades, como organismo autónomo e independiente del Ministerio de educación y dependiente directamente de la Presidencia de la República. Alternativamente, se propone la formación de un Ministerio de Educación Superior.

### 6.3 La formación y capacitación profesional de trabajadores.

La importancia del trabajador altamente calificado no puede ser destinada en un Plan de Desarrollo Científico y Tecnológico y menos dentro del contexto de un Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. Por consiguiente su formación y capacitación son esenciales para el éxito de una estrategia orientada a transformar al país en desarrollado en el breve término de 20 años.

De aquí la necesidad de cambiar la Enseñanza Profesional que en la actualidad está dedicada a crear semi-profesionales en lugar de trabajadores.

En los últimos años se ha llegado al absurdo de "promover" al técnico a Ingeniero de Ejecución, y de crear una serie de carreras pseudamente "profesionales" en los Institutos Profesionales. Se desprecia el trabajo manual y se le quiere dar patente de universitarias a muchas carreras que no merecen tal distinción. Es necesario, revertir esta situación a través de una profunda reforma de la enseñanza profesional y media, de modo que ambos sistemas preparen los trabajadores que el desarrollo del país requiere. En particular INACAP debe volver a tener sus funciones originales y terminar con el otorgamiento de pseudo títulos que no permitirán a sus poseedores desempeñar las funciones para las cuales no fueron preparados.

A tales efectos, se sugiere la creación de un impuesto del 5% sobre las utilidades de las AFP, para el financiamiento de INACAP.

### 6.4 El rol de los medios de información.

El peso de los factores culturales de las sociedades altamente desarrolladas es enorme en el desarrollo. Todos los países industrializados (en Europa, Estados Unidos, Japón o Israel), poseían desde tiempos inmemoriales, una sociedad altamente organizada con

Por último, y en términos de equidad horizontal que es tan importante como la vertical, la ley de la renta vigente hoy en día contiene infinitamente menos excepciones. En consecuencia, para algunos sectores, actividades y regiones esta ley implica mucha mayor tributación que la que tenían en períodos anteriores.

### Un IVA Diferenciado

Pero las críticas no sólo son globales, también hay críticas más puntuales al sistema vigente. Una de ellas es que el IVA debería ser diferenciado de modo que los llamados bienes de primera necesidad, que son los que consumen mayoritariamente los más pobres, tengan tasas más bajas y los bienes suntuarios tasas más altas. De este modo, se dice, se beneficiaría a los más pobres y se recaudaría más.

Respecto a lo primero, en realidad no hay objeciones ideológicas que en principio hagan preferible un sistema de IVA con tasa única y no con tasas diferenciadas. La tasa única es un hecho basado en la práctica que demostró, cuando recién se instauró el IVA, en 1975, que las excepciones producían enormes posibilidades de evasión (i.e. un número importante de fiambres comenzó a vender pan que estaba exento aprovechando de vender todos los productos como exentos). Por otra parte, es muy fácil mediante la técnica de comparar las ventas (débitos) con las compras (créditos) afectas a IVA que declara mensualmente cada contribuyente, el determinar se está disminuyendo artificialmente las primeras o inflando las segundas y en consecuencia evadiendo. Esta poderosa técnica de fiscalización sólo funciona inequivocadamente cuando existe una sola tasa.

Respecto de la afirmación de que con un IVA diferenciado se recaudará más, cabe destacar que aunque no ha habido un sistema de IVA diferenciado, si ha habido un conjunto de sobretasas a diversos bienes considerados suntuarios. Por ello, de irse a un sistema de IVA diferenciado lo más probable es que la recaudación caiga una vez de aumentar, y no sólo por mayor evasión. En efecto, es muy fácil, imaginar el tipo de presiones que habrá para reducir la tasa de un importante número de bienes (alimentación, vestuario, diarios, libros, etc.). En cambio, la tasa mayor probablemente sólo podrá ser aplicada a los bienes que ya tienen sobretasa (alcoholes, joyas, pieles, bebidas analcohólicas, etc.) por ende, la recaudación caerá. Y ésto sin considerar los enormes problemas de fiscalización que trae consigo el control de un sistema como el señalado.

un nivel cultural alto, abundancia de profesionales y una gran ética de trabajo. Además, sus pueblos vivían inmersos en su historia y tradiciones.

El peso de estos factores culturales corrientemente se olvida. Por eso, conjuntamente con conseguir los fondos para el desarrollo científico y tecnológico y formular los planes de desarrollo económico, será preciso emprender urgentes acciones que refuerzen el sistema educacional, a través de los medios de comunicación de masas, con miras de transmitir mensajes que modifiquen la mentalidad de los chilenos para encarar el desarrollo. Parte de estas campañas son las propagandísticas indicadas en los apartados 11.1 y 11.2.

## 6.5 Eliminación del IVA a los libros.

No puede menos que deplorase la actual política fiscal de gravar con el Impuesto al Valor Agregado a los libros, ya sean estos de enseñanza, científicos o culturales. Dentro del contexto de este Plan de Desarrollo de Ciencia y Tecnología, será fundamental la eliminación de este impuesto que grava el desarrollo de la cultura, la ciencia y la tecnología.

## 7. DEFINICION DE PRIORIDADES

### 7.1 Criterios a usar.

Es difícil determinar prioridades en una primera aproximación. Estas tienen que ser revisadas constantemente a medida que se avance en el desarrollo del país y que aparezcan nuevos problemas y desafíos. Sin embargo, en una primera aproximación se puede determinar áreas amplias de investigación y desarrollo, si bien los programas específicos sean decididos a través de la aplicación práctica de planes.

Para esta primera aproximación, es suficiente hacer notar que el país dispone de recursos naturales, renovables o no, que no pueden desestimarse y que deben ser explotados con las mas adecuadas tecnologías de modo de obtener una optimización de bienes y servicios producidos con estos recursos naturales, con el mayor valor agregado y con los mejores precios de mercado obtenibles.

Lo importante es que los recursos usados se procesen o se usen y se obtenga por su venta o por la venta de servicios relacionados, el más óptimo precio posible. Lo último no significa el más alto precio, sino que el precio más adecuado.

La obtención de recursos monetarios nuevos y abundantes es la meta de cualquier plan de desarrollo, ya que se pretende aumentar el ingreso del país y el de las personas, así como la disponibilidad de bienes y servicios. Para ésto, en gran medida es necesario recurrir a la exportación.

Obviamente, los productos y servicios a exportar deberán tener un gran valor agregado, por lo cual es fácil determinar que tipo de productos o servicios debe preferirse producir:

- a) Productos agropecuarios o del mar de alto precio, por su escasez permanente o temporal;
- b) Bienes intermedios de producción, para cuya producción el país tiene sustanciales ventajas comparativas;
- c) Bienes de consumo final durables de alta tecnología;
- d) Bienes de consumo de alto precio (moda);
- e) Bienes de capital de alta tecnología o de tecnología intermedia;
- f) Servicios de ingeniería;
- g) Turismo;
- h) Servicios Financieros.

## 7.2 Sectores y actividades prioritarias.

Solamente con el objeto de dar una idea de las posibilidades de la aplicación de los criterios anteriores, se ha preparado una lista de actividades económicas que requieren un esfuerzo de investigación y desarrollo y que necesitan de incentivos para su desarrollo:

- a) Producción y procesamiento horto-frutícola;
- b) Producción y procesamiento de recursos marinos y de la acuicultura;
- c) Producción y procesamiento de recursos forestales;
- d) Producción y procesamiento de recursos minerales;
- e) Química de la minería no metálica;
- f) Petroquímica basada en el uso de recursos de carbón;
- g) Bioquímica e ingeniería genética;
- h) Producción de bienes de capital para la

- agricultura;
- agroindustria;
- silvicultura;
- industria de transformación de la madera;
- industrias químicas de la madera;
- pesca;
- industrias de procesamiento de recursos marinos;
- minería;
- metalúrgia;
- industria petroquímica basada en el uso del carbón;
- industria química farmacéutica;

- i) Producción de bienes de capital para la industria hidroeléctrica;
- j) Industria electrónica:
  - equipos de control industrial;
  - equipos de procesamiento de información;
  - equipos de radio y telefonía.
- k) Producción de equipos y sistemas para la protección del medio ambiente;
- l) Industria aeronáutica;
- m) Producción de equipos de transporte ferroviario;
- n) Servicios de ingeniería:

- Diseño y construcción de obras de infraestructura física: carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, puertos, edificios, etc.;
- prospección de minerales;
- prospección de hidrocarburos.

## **8. INFRAESTRUCTURA DEL SISTEMA ESTATAL PARA EL DESARROLLO DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGIA.**

### **8.1 Sectorialización y responsabilidades de los organismos sectoriales.**

La investigación financiada por el estado está justificada dentro del principio de subsidiariedad del Estado. Ya se ha indicado que la investigación científica y tecnológica realizada por las empresas tiene una mínima expresión en nuestro país, con contadas excepciones. El grueso de la investigación es efectuada a través de las universidades y una parte menor, a través de los institutos de investigación pertenecientes al Estado (IMTEC, IFOP, INIA, etc.).

Por consiguiente, mientras no se comience a realizar investigación científica y tecnológica en las empresas, o sea, esta investigación financiada por las empresas, será necesario seguir financiando y en lo posible aumentar el financiamiento a universidades e institutos de investigación para que continúen haciéndola.

Los fondos destinados a estas actividades son normalmente insuficientes, lo cual, es particularmente grave si la investigación es fundamental para el desarrollo de un sector económico. No puede aceptarse restricciones a la forma en que se generan los presupuestos de investigación derivadas de una superestatización o concentración de decisiones en un solo organismo como pretende el Plan propuesto por CONICYT. Por el contrario, es necesario sectorializar no solo la realización de las investigaciones, sino que la asignación y el control de los recursos utilizados. La decisión de realizar investigación en determinada área debe quedar en manos de organismos sectoriales, los cuales deben tener acceso a los fondos administrados por FONDECYT de acuerdo a prioridades determinadas anualmente en el Plan de Desarrollo Científico y Tecnológico. El procedimiento para la

distribución de fondos entre los distintos organismos sectoriales debe seguir aproximadamente las normas utilizadas para la distribución de fondos entre los distintos Ministerios y organismos de la administración del Estado.

Se propone la idea de que todos los fondos destinados a la investigación científica y tecnológica financiada por el Estado pasen a constituir parte del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico y que el Consejo Directivo de este Fondo asigne los recursos solicitados en conformidad a prioridades preestablecidas, a las disponibilidades de fondos no comprometidos, a los presupuestos de ingresos del FONDECYT y a las solicitudes de presupuesto presentadas, con absoluta autonomía y presidencia de la ingerencia de otras autoridades del Estado.

Los organismos sectoriales, de acuerdo a lo anteriormente establecido, serán responsables de lo siguiente:

- a) Formulación de Planes de Investigación Sectoriales para períodos de 4 años y anuales;
- b) Formulación de los presupuestos para estos planes de 4 años y anuales;
- c) Revisión y control de los proyectos de investigación y asignación de fondos a estos proyectos;
- d) Divulgación de los resultados de las investigaciones;
- e) Asegurar la calidad de la investigación mediante una adecuada atención a:
  - el atenerse a las prioridades determinadas en el Plan de Desarrollo Científico y Tecnológico;
  - una adecuada revisión del planteamiento general de la investigación y de la metodología a usar;
  - una adecuada selección del equipo de investigadores que realizará la investigación;
  - una evaluación de las posibilidades prácticas de aplicación de los resultados de la investigación realizada;
  - una evaluación de la rentabilidad a costo social de factores de los proyectos resultantes o aplicaciones de la investigación.

La asignación de fondos a los proyectos de investigación a través del mecanismo propuesto hará abandonar el sistema de concursos, reemplazado por un sistema más lógico de asignación de recursos de acuerdo a prioridades preestablecidas y rentabilidad social, por sector. A cada organismo sectorial se le fijará en el Plan de Desarrollo Científico y Tecnológico un mínimo y un máximo de recursos que le pueden ser asignados o a los que puede optar.

A través de dejar un cierto porcentaje de fondos no asignado a ningún organismo en particular, FONDECYT podrá financiar imprevistos que se originen en el curso de las investigaciones (20% por ejemplo).

## 8.2 Interrelación entre los organismos de desarrollo económico y los de desarrollo científico y tecnológico y universidades.

Se ha indicado en numerosas oportunidades que el desarrollo económico depende y es acelerado por el desarrollo científico y tecnológico. Si esto es así, debe buscarse una adecuada interrelación entre los organismos responsables o participantes en ambos tipos de desarrollo.

Esta interrelación puede crearse a través de:

- El financiamiento del desarrollo de ciencia y tecnología;
- Las prioridades determinadas por los organismos de desarrollo económico, reflejadas en prioridades asignadas en el Plan de Desarrollo Científico y Tecnológico;
- La composición de los Consejos de los organismos de desarrollo económico y del Fondo Nacional de Desarrollo de Ciencias y Tecnologías;
- Proyectos concretos de desarrollo económico que requieran de investigación científica y tecnológica.

Por este motivo se sugiere dar participación en los Consejos de la Corporación de Fomento de la Producción, de CODELCO, ENAMI, INDAP, etc., a representantes del Consejo de Rectores de Universidades.

### 8.3 Financiamiento de los programas sectoriales.

Se ha propuesto la creación de un Fondo Sectorial destinado a financiar programas de investigación destinados a fortalecer algunos sectores prioritarios. La proliferación de Fondos conlleva un principio de ineficiencia. Es por esto que se propone concentrar todos los fondos para el desarrollo de la investigación científica y tecnológica en uno solo y éste administrarlo racionalmente. Esto equivale a decir que así como existe un solo Presupuesto Nacional, debe existir un solo Presupuesto para el Desarrollo de la Ciencia y Tecnología.

Por tanto, se propone que los programas sectoriales sean financiados también por el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico.

Pasa a ser crucial, por consiguiente, la eficiente administración de este Fondo.

El financiamiento propuesto por CONICYT para los programas sectoriales de investigación para 1992, es a todas luces insuficiente, ya que para este año se propone solamente U.F. 2.832.000 equivalente a US\$ 46 millones de los cuales solo el 75% o US\$ 35 millones se puede considerar seguro, ya que el saldo se hace depender de contribuciones de empresas y de la cooperación internacional. Por consiguiente, se acentúa la necesidad de pensar primero en un financiamiento global, para luego repartir estos fondos. (Además, no se indica el posible origen de los recursos, salvo que serán aportados por el Estado).

### 8.4 Regionalización de investigación científica y tecnológica.

El proyecto de CONICYT propone la regionalización de la investigación científica y tecnológica. Entendemos que esto es un error serio, ya que no puede desperdiciarse recursos por un afán de regionalización. Esta es necesaria para el desarrollo económico y social, pero lo anterior no significa que sea necesaria también la regionalización de la investigación científica y tecnológica. Esto deberá ser definido para cada sector por los sectorialistas, teniendo en cuenta los recursos existentes y la mejor asignación de los fondos disponibles.

En resumen, los fondos sectoriales podrán ser asignados a instituciones existentes en las regiones, no porque se pretenda regionalizar, sino que por la mera disponibilidad de los centros de investigación. Posteriormente y en la medida que se pruebe la eficiencia de la utilización de los recursos asignados a instituciones ubicadas en regiones, se podrá acentuar la asignación de recursos para proyectos específicos a estas instituciones.

#### 8.5 El rol de CONICYT.

**CONICYT** es el organismo que debiera estar encargado de proporcionar información sobre el estado de la investigación científica y tecnológica en Chile.

Es decir, de llevar la auditoría de los proyectos de investigación científica y tecnológica desarrollados por las empresas, las universidades y los institutos de investigación.

No puede ser transformado en una especie de Contraloría General de la Investigación, ya que ésto mataría la investigación, la cual necesita amplia libertad.

Sin embargo, previendo el desarrollo que se necesita dar a la investigación dentro de un marco mayor de desarrollo económico y social, se hace necesario dar a CONICYT la responsabilidad de pesquisar el avance de las investigaciones. No siempre será esto posible en el caso de las empresas privadas, pero existiendo exenciones de impuestos para la investigación en las empresas, en estos casos podrá ser posible conseguir información, a lo menos contable y cualitativa.

En el caso de los proyectos financiados con fondos del Estado, el rol de CONICYT es mas claro, ya que se requiere evaluar la eficiencia en el uso de estos fondos.

De acuerdo a lo anterior, las principales funciones de CONICYT debieran ser:

- a) Buscar y proporcionar información sobre el estado de la investigación científica y tecnológica en el país;

- b) Realizar una auditoría sobre la utilización de los recursos proporcionados por FONDECYT a los centros de investigación en universidades e institutos de investigación;
- c) Evaluar los resultados y la eficiencia en el uso de estos fondos y recomendar a FONDECYT un curso de acción en relación a la asignación de recursos adicionales;
- d) Buscar, procesar y difundir información científica y tecnológica; y
- e) Participar en la obtención de recursos de la cooperación técnica internacional y bilateral; por ningún motivo deberá CONICYT interferir o participar en la asignación de estos recursos, lo cual, es privativo de los organismos sectoriales, incluyendo a las universidades e institutos de investigación, y organismos de desarrollo económico.

## 9. FINANCIAMIENTO ESTATAL Y PRIVADO.

### 9.1 Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico.

El Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico actualmente financia proyectos de investigación. No asigna prioridades, las que corresponden al Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico.

Se propone refundir ambas instituciones en una sola, FONDECYT y dar al Consejo Directivo de éste, las funciones del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico. Se consigue por esta vía una mejor coordinación en el uso de los recursos asignados.

En vista de lo propuesto, la composición del Consejo Directivo de FONDECYT deberá representar a todos los sectores interesados en el desarrollo de la ciencia y tecnología. Se propone la siguiente composición:

- a) Un representante del Ministerio de Educación;
- b) Un representante del Ministerio de Hacienda;
- c) Un representante del Ministerio de Agricultura;
- d) Un representante del Ministerio de Economía;
- e) Un representante del Ministerio de Minería;
- f) Un representante del Ministerio de Defensa;
- g) Un representante del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones

- h) Un representante del Ministerio de Obras Públicas;
- i) Un representante de la Corporación de Fomento de la Producción;
- j) Dos representantes del Consejo de Rectores de las Universidades;
- k) Un representante de la Sociedad Nacional de Agricultura;
- l) Un representante de la Sociedad de Fomento Fabril;
- m) Un representante de las entidades financieras (Fondos de Capital de Riesgo) que participen en el financiamiento de proyectos de desarrollo tecnológico.

El Consejo Directivo tendrá como funciones:

- a) Aprobar anualmente el Plan de Desarrollo Científico y Tecnológico y fijar prioridades para el desarrollo de investigación;
- b) Aprobar o modificar los presupuestos anuales presentados por los Comités Sectoriales de Desarrollo Científico y Tecnológico, conteniendo los proyectos de investigación aprobados, presupuestos por proyecto e institución y evaluaciones de rentabilidad a costo social y financiero;
- c) Asignar recursos extraordinarios cuando esto sea necesario para investigaciones prioritarias;

Los fondos que administrará FONDECYT tendrán los siguientes destinos:

- a) Asignaciones para investigaciones en las universidades;
- b) Asignaciones para las investigaciones en institutos de investigación científica y tecnológica;
- c) Asignaciones para investigación en empresas privadas dedicadas a la investigación científica y tecnológica pagada;
- d) Fondos para el equipamiento de centros de investigación de las universidades y de los institutos de investigación científica y tecnológica;
- e) Fondos para el equipamiento de laboratorios de las instituciones de educación básica y media;
- f) Fondos para programas de postgrado en el país y en el exterior;
- g) Asignaciones a empresas privadas para financiar investigación científica y tecnológica, de acuerdo a normas determinadas por el Consejo Directivo;

5M (15)

**ELEMENTOS PARA UN PROYECTO NACIONAL  
DE DESARROLLO**

**RENOVACION NACIONAL 1ER CONSEJO GENERAL  
16/17 JULIO -1988**

**MATERIAL DE TRABAJO Y DISCUSION  
PARA DIRIGENTES**

### **La Eliminación de los Incentivos Tributarios**

En el mismo sentido que lo anterior, pero ahora referido al impuesto a la renta, también se critica en forma reiterada la casi nula existencia de incentivos tributarios a sectores, actividades y/o regiones que el Estado, o más bien los funcionarios de turno, estiman conveniente fomentar. Esto tiene su origen en el convencimiento ideológico de que los funcionarios estatales conocen mejor que los individuos privados y el mercado lo que es mejor y/o más conveniente para la economía. En el fondo, esta posición implica que las señales de precio que emanan de los mercados no reflejan en verdad las escaseces relativas y están por lo tanto distorsionadas. Corresponde pues al Estado corregir esta situación.

Al respecto ya hemos señalado que la participación del Estado en la economía mediante los mecanismos descritos no ha contribuido al desarrollo del país. Efectivamente, se ha logrado desarrollar algunas actividades pero ello a un costo enorme para el resto de la comunidad y de los otros sectores que se han visto discriminados. En la práctica también ha conducido a una ampliación cada vez mayor de las franquicias y exenciones al querer todos los sectores disfrutar de ellas. Y estamos de vuelta en 1974.

### **Los Reformas Incentivadoras de Ahorro**

Una crítica importante compartida por el centro y la izquierda es que la reforma tendiente a incentivar el ahorro que se hizo en 1984, sólo sirve para hacer aún más regresivo el sistema tributario y no logrará el objetivo de aumentar el ahorro agregado.

La crítica ciertamente no puede aplicarse a aquel aspecto de la reforma que permitió postergar los impuestos sobre aquellas utilidades devengadas, pero no repartidas, hasta el momento en que se reparten. Esos fondos necesariamente serán invertidos en las mismas empresas o se canalizarán hacia otras, vía el sistema financiero.

Respecto de la rebaja de tasas y agrandamiento de los tramos efectos en el impuesto a la renta de las personas, el efecto sobre el ahorro personal debería ser positivo, puesto que el aumentar el ingreso disponible aumenta tanto en el consumo como el ahorro. Sin embargo, considerando la fluidez que ha tomado el movimiento internacional de capitales puede darse que

**FONDECYT** deberá contar con un presupuesto anual y una planta de personal técnico y administrativo dirigida por un Secretario Ejecutivo designado por el Presidente de la República.

**9.2 Fondos de Capital de Riesgo para financiamiento de la investigación científica y tecnológica.**

Las empresas constituidas para administrar Fondos de Capital de Riesgo, podrán participar en proyectos de investigación científica y tecnológica con el objeto de explorar las patentes o inventos producidos a través de la investigación, en las mismas condiciones que para la concesión de créditos para proyectos productivos, con la diferencia de que los créditos serán devueltos al término de un período fijo de cinco años de explotación conjunta de las patentes o inventos, tras lo cual cesará su participación en las utilidades generadas.

**9.3 Fondos de Fomento de Exportaciones de Bienes de Capital y otros productos o servicios de alto contenido tecnológico en relación al financiamiento de la investigación científica y tecnológica.**

El Banco Central podrá autorizar la asignación de recursos para proyectos de investigación científica o tecnológica orientados a la exportación a futuro, a solicitud del Secretario Ejecutivo de FONDECYT en condiciones especialmente favorables determinadas en forma general por medio de Resolución del Consejo del Banco Central.

**9.4 Fondos para equipamiento de universidades e institutos de investigación o tecnológicos.**

La cifra dada en el documento de CONICYT, parece a todas luces insuficiente para el equipamiento de las universidades e institutos tecnológicos (US\$ 24 millones para tres años).

Por este motivo, se deja esta materia al criterio del Consejo Directivo de FONDECYT, a futuro.

## 9.5 Financiamiento para la constitución de FONDECYT.

Para la constitución de FONDECYT, se ha propuesto las siguientes fuentes de financiamiento:

- a) Los fondos indicados en el apartado 4.9 (5% de las utilidades de las empresas productivas del Estado, o del remanente en caso de que se haya gastado parte en investigación);
- b) Fondos asignados en el Presupuesto de la Nación correspondientes a asignaciones para la investigación en organismos del Estado, universidades u otros organismos financiados a través del Presupuesto de la Nación;
- c) Excedentes del Fondo de Financiamiento de Exportaciones de Bienes de Capital y Servicios de Ingeniería transferidos a FONDECYT por el Banco Central de Chile.

## 10. FORMACION, RECUPERACION E INCENTIVOS A LOS INVESTIGADORES

### 10.1 Programas de becas de postgrado

El programa de becas de postgrado será financiado por FONDECYT.

Este último a proposición del Consejo de Rectores de Universidades, presupuestará a fondos para la concesión de becas para la obtención de grados de Doctor o Magister dados por universidades del país, siempre que desde el punto de vista de la investigación, la enseñanza impartida haya alcanzado un adecuado nivel. En caso contrario, se presupuestará el envío de los candidatos a programas de excelencia en el exterior.

Sin embargo, la selección de los becarios quedará en mano de los organismos sectoriales, incluyendo las universidades e institutos de investigación. En caso de que el número de postulantes sea mayor que el número de becas para Doctorado o Magister disponible en las universidades, se recurrirá a sistemas de concursos administrados por el Consejo de Rectores de Universidades.

### 10.2 Incentivos para la captación de científicos y profesionales nacionales que trabajen en el extranjero.

Se propone estudiar las alternativas de incentivos para recuperar para el país a los investigadores nacionales altamente calificados, que en gran número están radicados en el exterior.

Entre las alternativas a estudiar se propone las siguientes:

- a) Negociación de contratos de trabajo con remuneraciones adecuadas, entre el investigador y grandes empresas nacionales interesadas en su contratación;
- b) Negociación de contratos entre las universidades o institutos de investigación y el investigador que interesa repatriar; FONDECYT complementará las rentas ofrecidas por la institución que contrata hasta el nivel negociado con el repatriado, por un período mínimo de cinco años;
- c) Liberación de derechos de aduana para todos los efectos personales del investigador repatriado y de los miembros de su grupo familiar;
- d) Pago de los gastos de traslado del investigador repatriado y de los miembros de su grupo familiar, con cargo a FONDECYT;
- e) Exención de impuestos por un período de 10 años para los ingresos del investigador repatriado, percibidos como resultado de su actividad como investigador.

#### 10.3 Eliminación de restricciones por la edad o exigencia de dar cumplimiento al principio de igualdad de derechos de los ciudadanos.

Otro factor de retardo del desarrollo es el desaprovechamiento que efectúan las empresas del conocimiento representado por los profesionales y técnicos que se acercan a o sobrepasan los 50 años.

Corrientemente se puede leer en avisos publicados en los diarios que no se aceptan postulantes si su edad no se encuentra entre determinados límites, normalmente bajos. Este criterio atenta contra el principio constitucional de igualdad de derechos de los ciudadanos y contra la lógica, ya que el mayor conocimiento acumulado por personas de edad madura, compensa el desgaste físico producido por el aumento de la edad. En sociedades desarrolladas orientales, sucede un fenómeno a la inversa, ya que los cargos de alta responsabilidad en las empresas, prácticamente nunca son dejados a personas jóvenes.

En Japón, los cargos principales en las grandes empresas son ejercidos por personas de edad más que madura, ya que se confía en su experiencia.

Por este motivo, se sugiere la prohibición de avisar cargos con indicación de límites de edad y multar fuertemente a las empresas que efectúen la selección en caso de que en alguna forma limiten la opción de los postulantes por razones de edad.

A parte de lo anterior y como la decisión final depende de la empresa que contrata, será necesario que el Gobierno a través de sus más altos funcionarios haga presente a las empresas la inconveniencia de la presente conducta.

#### **10.4 Incentivos para la captación de científicos extranjeros.**

La alternativa de enviar a becarios a formarse en el exterior es la de contratar a científicos extranjeros para enseñar e investigar en las universidades chilenas.

Esta alternativa es eficiente desde el punto de vista de la rapidez en obtención de resultados, por lo cual FONDECYT deberá a solicitud del Consejo de Rectores de Universidades, presupuestar fondos para la contratación de los científicos extranjeros que las universidades e institutos de investigación requieran.

Los incentivos para la captación de este personal podrán ser similares a los descritos en el apartado 10.2 y que se refieren a los chilenos en el exterior.

### **11. CAMPAÑAS PROPAGANDISTICAS**

#### **11.1 Justificación y precedentes.**

La propaganda como un medio de formar conciencia, es fundamental para el éxito de un Plan de Desarrollo Económico y Social e igualmente necesaria para cambiar actitudes de la población.

Frente a la necesidad del desarrollo científico y tecnológico acelerado, conducente a lograr la meta de sacar al país del subdesarrollo, es necesario planear campañas propagandísticas que contraresten los vicios y defectos de nuestra población.

Ejemplos hay muchos y en todos los tiempos. propaganda para bien o para mal. Se puede citar al Partido Nazi en la Alemania de antes de la Segunda Guerra Mundial, así como al Partido Comunista en todos los países en que ha actuado con éxito.

Igualmente es digna de elogio la labor de propaganda del Gobierno de Singapur, el que inicia campañas corrientemente, orientadas a cambiar los hábitos de la población. Se llega al extremo que para facilitar los negocios y hacer más agradable la estada de los extranjeros en Singapur, se han iniciado campañas de "la cortesía", las cuales, contra lo que pudiera imaginarse, han tenido éxito.

### 11.2 Posibles áreas de acción.

Desde el punto de vista de nuestro objetivo de plantear un Plan de Desarrollo Científico y Tecnológico, enmarcado en un Plan de Desarrollo Económico y Social, diversas campañas pueden ser útiles. Entre otras se puede estudiar las siguientes áreas:

- a) Dedicación al estudio, de modo que la población infantil y juvenil abandone sus actuales tabúes o prejuicios en contra de éste;
- b) Orden y disciplina en la ciudad: respeto por los peatones, respeto por los ancianos, respeto por la precedencia, etc.
- c) Campaña de limpieza de la ciudad;
- d) Campaña de deporte masivo;
- e) Campaña de organización de la comunidad: defensa contra delincuentes y proveedores;
- f) Campaña de los mejores trabajadores, apoyada en premios en dinero y beneficios especiales;

y muchas otras que dependerán del estudio acucioso que haga de estas materias un organismo especializado, que pueda ser la Secretaría General de Gobierno.

## RENOVACION NACIONAL

### UN ENFOQUE MODERNO PARA LOS PROBLEMAS DEL MEDIO AMBIENTE

El programa de Preservación del Medio Ambiente de Renovación Nacional se subordina a y se desprende de la declaración de principios (ver Introducción y Artículos 4,14,15, y 22 específicamente).

El programa consta de 3 partes fundamentales:

1. Declaración de Principios

2. Áreas de control y programas específicos

3. Instrumentos para materializar la política ambiental.

1. El proyecto Nacional de Desarrollo en el que participan integradamente los diversos sectores de las actividades del país sostiene que "toda forma de desarrollo económico debe preservar el equilibrio natural del medio ambiente por lo que le compete al Estado velar, mediante una legislación adecuada, para que tanto el medio ambiente como los recursos naturales renovables sean administrados en forma de preservar nuestro patrimonio biosférico en armonía con el progreso y expansión económica" (Art.22). Queda sujeto a nuestra evaluación el determinar el alcance de "adecuada" y "en armonía".

Renovación Nacional postula el principio de subsidiariedad como base de la sociedad libre, donde el Estado tiene funciones indelegables tales como la dictación y aplicación judicial o administrativa de las normas que regulan la convivencia y asumir aquellas actividades necesarias o claramente convenientes para el país que en la práctica no pueden ser cubiertas por particulares conforme lo exige el bien común, y en lo particular en lo que se refiere a la protección del medio ambiente.

Lo anterior se ajusta al ámbito de una economía social de mercado, basada en la propiedad privada de los medios de producción y en la iniciativa particular y la armonía social como motores básicos del

desarrollo económico y donde el respeto de la libertad económica de los individuos es sólido fundamento de la libertad política, subrayando, sin embargo, que las libertades económicas deben ejercerse conforme a normas éticas rigurosas y sujetarse a un marco jurídico que impida su abuso, por lo que cabe al Estado desempeñar activa y eficazmente su irrenunciable papel orientador normativo y fiscalizador de la actividad económica y en lo particular en lo que se refiere a la protección del medio ambiente.

Entonces, si bien el Estado tiene el deber de velar por la protección del medio ambiente, ello no debe constituirse en obstáculo al desarrollo sino antes bien un complemento para que este desarrollo sea sostenible en el tiempo y socialmente equitativo. Por otro lado, si bien los agentes económicos tienen libertad de acción en el quehacer productivo, éste está sujeto al bien común y enmarcado dentro de la ley.

El principio básico de regulación de los agentes económicos deberá ser cargar al usuario el deterioro que su quehacer ocasiona al medio ambiente, dentro de límites establecidos por el Estado en forma idónea y técnica, y siempre en consideración de la realidad de ser un país en desarrollo.

En general el programa de preservación del medio ambiente tendrá como objetivo superior el hacer de Chile, por su ubicación geográfica y por su patrimonio ecológico, un país donde la sociedad se desarrolle con la mayor armonía con la naturaleza y una mejor calidad de vida, motivo de orgullo para todos los chilenos.

## 2. Areas de control

Un enfoque moderno para la acción del Estado en el campo del medio ambiente debiera ser, como corresponde al tipo de sociedad que postula RN, uno que induzca modificaciones positivas tanto por el lado de la demanda, como de la oferta del bien común que es el medio ambiente.

Por el lado de la demanda, el Gobierno debe irrenunciablemente inducir los patrones de producción y asentamiento humano de modo que éstos no se constituyan en una carga intolerable para el medio ambiente, ya sea en el corto como en el mediano y largo plazo.

Por el lado de la oferta ambiental es necesario actuar a través de instituciones y medidas que se ocupan del ordenamiento y protección de los recursos naturales, como son el aire, las aguas, el suelo, la flora y fauna y los patrimonios históricos, arqueológicos y étnico-culturales.

Este enfoque integral no es la planificación que se ha intentado con magros resultados entre los entusiastas del tema ambiental, que ha ido tan lejos como para propiciar cambios radicales en los estilos de desarrollo, arguyendo tendencias degradantes del medio ambiente que serían inherentes a la conducta de los actores económicos en los sistemas capitalistas del mundo occidental. Concepciones integralistas del medio ambiente han llevado a propiciar replanteos de los modelos de desarrollo a crear instituciones y ministerios que, por ocuparse de todo el quehacer económico, social y cultural - considerando como atingente a los problemas del medio ambiente y la calidad de vida - terminan por confundir la cuestión y no tener efectiva operatividad práctica.

La actitud moderna y pragmática que corresponde a países con expectativas de salir del subdesarrollo parte de una toma de conciencia política de la importancia de preservar el medio ambiente como elemento indispensable para mejorar la calidad de vida presente y de las generaciones venideras y, en consecuencia, introduce la preocupación correspondiente en las estrategias de desarrollo tanto en los niveles macroeconómico-sociales como en los sectores productivos y en la acción social.

Como contralor de estas decisiones postula la vigilancia desde las agencias que se ocupan del ordenamiento de los recursos de base y que, cortando a través de los sectores productivos, asumen la defensa de los sistemas naturales y construídos sobre el desarrollo productivo y el asentamiento humano.

De lo anterior fluyen los siguientes objetivos que constituyen para RN una política en el tema del medio ambiente:

A. Por el lado de la demanda ambiental

a. Población y poblamiento

Lograr el equilibrio entre el nivel de población y la capacidad del medio ambiente para sustentar este poblamiento en sus diferentes regiones.

b. Agricultura

Desarrollar la producción agropecuaria, silvícola y pesquera sin agotar los recursos naturales renovables en que se basa y restaurando esta base allí donde se haya perjudicado.

c. Energía

Suministrar suficiente energía a un costo razonable para atender las necesidades actuales como a su aumento en forma que permita reducir al mínimo la degradación ambiental, conservar las fuentes no renovables y materializar las posibilidades que ofrecen las fuentes de energía renovable.

d. Industria

Mejoramiento sostenido del nivel de vida de la población a través de un desarrollo industrial que, aprovechando condiciones ventajosas de recursos naturales y humanos, ofrezca empleos estables y reduzca al mínimo los daños y riesgos para el medio ambiente.

e. Asentamientos humanos

Suministrar vivienda adecuada con acceso a los servicios básicos en un ambiente limpio y seguro y prevenir la degradación ambiental que puedan ocasionar las actividades productivas y de relación en los conglomerados humanos.

B. Por el lado de la oferta ambiental

a. Aire

Controlar la contaminación atmosférica que resulta de la actividad industrial, doméstica y del transporte de modo de mantener la calidad del aire dentro de estándares que permitan el mantenimiento de la salud y de la calidad de la vida urbana.

b. Aguas interiores

Conservar el potencial para el desarrollo que ofrecen las cuencas hidrográficas como sistemas integrados de agua- aire- suelo- flora-fauna, reduciendo al mínimo las degradaciones por sobre-uso o contaminación.

c. Mares y océanos

Proteger los ecosistemas costeros y los recursos biológicos de altamar de contaminaciones y degradaciones por sobre-aprovechamiento.

d. Diversidad biológica

Conservar la base de plantas, animales y microorganismos que constituyen un acervo de interés nacional e internacional.

e. Patrimonio arqueológico y étnico-cultural

Conservar y aprovechar la dinámica cultural que puede provenir del patrimonio arquelógico y de la incorporación de valores étnico-culturales al desarrollo.

3. Instrumentos para materializar la política ambiental

En lo anterior se fijan objetivos de acción para enfrentar los principales grupos funcionales de problemas del medio ambiente, tanto para orientar los sectores que constituyen "cargas" o demandas para el ambiente, como para corregir y vigilar el resultado de estas medidas desde el lado de la oferta ambiental de recursos naturales y construidos.

La implementación de estos objetivos debe poner énfasis en las medidas preventivas para evitar al país el gravoso recorrido aprovechamiento- degradación- corrección en aquellos campos donde el conocimiento moderno y las capacidades económicas del país lo permiten.

Tanto para poner en práctica las medidas preventivas - lo que equivale a incorporar la dimensión ambiental en todo el quehacer productivo y de relación - como para actuar específicamente en vigilancia y corrección de las degradaciones ambientales se requiere en las diversas esferas de acción la conocida secuencia:

este mayor ahorro se realice en el extranjero. Ello dependerá fundamentalmente de las expectativas que tengan los individuos respecto del devenir político del país. Su efecto final es por lo tanto ambiguo.

La crítica referida sí es aplicable a aquel aspecto de la reforma que permite deducir de la base imponible para el cálculo del impuesto a la renta hasta el 20% de montos invertidos en determinados instrumentos financieros con un tope máximo de 20% de dicha base o de 50 unidades tributarias anuales. Esta disposición claramente no incrementa el ahorro. Esto porque para incrementar el ahorro habría sido necesario permitir que se redujeran de dicha base imponible las nuevas inversiones que se hacen en cada período. Ello, como se explicaba, habría implicado llevar contabilidad patrimonial la que, como se dijo, presenta algunos riesgos. La alternativa que se diseñó permite, en la práctica, efectuar el ahorro una sola vez, o transferir ahorro ya realizado en el pasado a los instrumentos autorizados y recibir el beneficio tributario año tras año. En el fondo es un incentivo a mantener el stock de ahorro personal, pero no aumentarlo.

Demás está decir que la izquierda aboga ordenar por la restitución del impuesto patrimonial. Las mejores técnicas para oponerse a ello ya se dieron más atrás.

### Medidas por tomar

Como se puede apreciar a través de estas líneas, el sistema tributario chileno ha recorrido un largo camino desde ese todo incongruente, contradictorio, discrecional y caótico que era en 1974. Naturalmente quedan aspectos por mejorar.

### **Impuesto a la Renta no se debe derogar**

Con alguna frecuencia, no mucha por suerte, se escuchan alegatos en favor de la derogación total del impuesto a la renta. Se argumenta que por su progresividad castiga indebidamente a aquellos componentes de la sociedad que son más creativos y dinámicos y que es un resabio del pasado socialista estatizante del país, fuertemente influido por las doctrinas marxistas. En definitiva solo contribuiría a frenar el ahorro, la inversión y el crecimiento.

- \* evaluación
- \* planificación y control
- \* legislación e instituciones
- \* capacitación y concientización

que se comenta a continuación:

a. Evaluación

En el ordenamiento del medio ambiente requiere información estructurada sobre su condición, sus tendencias y sus relaciones con los factores sociales y económicos.

Esto implica tecnología moderna y conocimientos que son escasos y caros. Por ello se propone ampliar la base de datos sobre el tema en la medida en que las demandas vayan indicando su necesidad, anticipándose debidamente. A la vez se debe hacer uso del caudal de información que están reuniendo e intercambiando las Naciones Unidas, sus organismos especializados, como la FAO y la variedad de organizaciones nacionales e internacionales que trabajan en el tema. Especial mención debe hacerse del PNUMA, que trabaja por conducto del sistema de Naciones Unidas, coordina la recopilación, control y evaluación de algunas variables ambientales y distribuye esta información en todo el mundo a través de variados canales.

b. Planificación

RN postula la incorporación de la consideración ambiental en las decisiones sobre el desarrollo y las inversiones. Esta disciplina analítica debe conciliar los intereses de los sectores, de los grupos de población y de las regiones con sus bases de recursos y el medio ambiente. Debe alentarse la evaluación de impacto ambiental y los análisis de costo-beneficio social en los que se incorpore la dimensión ambiental con horizonte amplio de tiempo. Bastante se ha avanzado en estos temas en los círculos internacionales y ello debe ser aplicado en la mayor medida posible en el país.

Las evidencias empíricas sobre medidas y proyectos de control y corrección ambiental en los países en desarrollo están indicando que poco se logra con ellos y que, alternativamente, la verdadera defensa del medio ambiente se consigue con la decisión política de hacerse cargo del tema en todos los niveles, en especial de los que toman decisiones sobre desarrollos sectoriales para revertir tendencias

degradatorias del medio ambiente y frenar o adoptar proyectos atentatorios en este sentido. Estos proyectos suelen tener dinámicas propias de tal fuerza que, a menudo, logran vencer las indicaciones de la prudencia ambiental con resultados a la postre altamente negativos para la sociedad.

En etapas de crecimiento como las que vive el país en la actualidad, y dadas las urgencias de salir de las presiones que plantean la deuda externa y las necesidades de empleo hay la tentación de dejar hacer en el corto plazo, aún cuando hay evidencias de perjuicios ambientales. Esto debe sopesarse cuidadosamente cuando está comprometido el bienestar de grupos sociales del futuro.

### **c Legislación e instituciones**

La legislación para aplicar normas ambientales y regular las actividades de las empresas y las personas a la luz de objetivos ambientales es profusa y no se aplica debidamente. RN postula una permanente revisión de esta legislación y de las instituciones encargadas de aplicarla para simplificar el sistema y hacerlo realmente efectivo.

El principio de cargar a los usuarios con el deterioro que su quehacer ocasione al medio ambiente, dentro de límites fijados por la autoridad, debe aplicarse cada vez mayor rigor en la medida en que aspiramos a salir del subdesarrollo. Actitudes permisivas respecto de grupos de poder o grupos de desposeídos, deben ir enfrentándose cada vez más criterios modernos basados en la responsabilidad social- individual, de la empresa y de los grupos.

En materia de instituciones se postula la coordinación a los niveles altos con poder de decisión, antes que la creación de nuevas entidades que puedan recargar el aparato burocrático.

En materia de cuestiones ambientales de interés internacional, como la lucha contra la contaminación de aguas y mares, la conservación de recursos naturales y especies biológicas, se está abordando mediante protocolos y convenios que están proporcionando la base para la cooperación. RN asigna gran importancia a esta cooperación y postula el respeto irrestricto a los acuerdos internacionales que el país ha

suscrito y la participación activa en las organizaciones internacionales que contribuyan a resolver problemas ambientales propios y donde se pueda ayudar a otros a lo mismo.

d. Capacitación y concientización

La acción ambiental requiere personal técnicamente preparado que sea capaz de utilizar las herramientas que el progreso científico y tecnológico está poniendo al alcance de los países, cualquiera sea la naturaleza de sus problemas y la condición particular de su medio ambiente.

Los círculos académicos y las empresas están enriqueciendo sus planteles con personal que no debe desperdiciarse y que está llamado a tareas de gran importancia y urgencia en el tema ambiental.

Paralelamente, es evidente que la mayor seguridad de una acción oportuna y generalizada en protección ambiental la proporciona el individuo consciente de los problemas y posibilidades en la materia y de la forma en que los cambios en el medio ambiente afectan su bienestar y cómo sus actitudes pueden afectar al medio ambiente.

Esta concientización debe iniciarse desde la escuela y así, de hecho, está sucediendo. RN aboga por una acentuación de esta toma de conciencia en todos los órdenes de actividad, que se traduzca en una preocupación constante y colectiva para cumplir y hacer cumplir las normas que la colectividad se da para la defensa del ambiente y de la calidad de vida.

Carlos Plaza Valenzuela

## SISTEMA DE SALUD

Siendo un imperativo de orden moral cuidar la vida que nos ha sido cedida en calidad de préstamo por Dios y por consiguiente tener la obligación de defenderla de las enfermedades para mantenerla en buen estado de salud.

También es cierto, que el avance tecnológico ha concurrido en defensa de ella y creado sofisticados procedimientos de exploración diagnóstico y no menos complejos procedimientos terapéuticos cuyo alcance en algunos casos casi llevan a la fantasía. Es evidente que tal gama de recursos han necesariamente encarecido la atención en Salud y dejado por esta razón a inmensos sectores de la población mundial sin siquiera poder pensar en ellos como una posibilidad remota. Estas poblaciones marginadas del mundo sufren menos o nada de estar tan distantes de disponer de una medicina moderna, para países como el nuestro que está a punto de quebrar la barrera del subdesarrollo sabe de estos adelantos y siente la absoluta necesidad de disponer de ellos. En esto descansa la base de los conflictos que se gestan en el sector de la salud, cuando son analizados con sentido crítico y técnico.

Nadie podría en Chile, sostener con justicia que deba otorgarse las prestaciones de salud en categorías diversas, según los medios económicos del enfermo. Como tampoco nadie podría desconocer, que toda prestación en salud, tiene un costo y que éste es cada vez mayor a medida que aparece y perfecciona el avance tecnológico, nada deja de tener su precio, aunque se le entregue sin cobro al que lo necesita, pues alguien lo está pagando.

Consecuentes con la Constitución Política del Estado que asegura el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona, sostenemos que el acceso a la salud debe ser igual para todos los chilenos y que para ello deben concurrir los aportes del Estado y el beneficiario según sus capacidades. El Estado deberá subsidiar las prestaciones para asegurar su calidad, yendo desde el 100% en el caso de los indigentes para ir disminuyendo progresivamente hasta cifras próximas al 0%. Siempre será de costo del Estado el cuidado general de la población, como el control de epidemias, campaña de vacunación, higiene ambiental, etc. El Estado asignará los recursos que subsidien estas prestaciones porque sólo así

podrá cautelar y mantener la fuerza que mueve, defiende y crea el progreso del país. Un pueblo sano físicamente busca también la salud espiritual y constituye así una irresistible y fuerte herramienta de trabajo. ¡ay! de aquellos pueblos que mal entienden el problema y creen economizar limitando los gastos en salud por debajo de lo necesario y gozan y celebran tal hecho como un éxito económico, porque con ello no están haciendo otra cosa que crearse una población débil, sin esperanzas, sin capacidad de trabajar ni de crear, sin alegría de vivir y sin más fuerzas que para caminar vacilantes hacia el vicio y sin más músculos que los necesarios para cavarse su propia sepultura.

Chile en los últimos años ha dado importantes pasos en materias sociales tanto en salud como en previsión, que por lo demás es consecuencial con un largo historial de legislación social que enorgullece a la historia de la República. A pesar de estos señalados esfuerzos se está muy lejos de tener una situación satisfactoria en las prestaciones de salud para la población.

#### Cómo recibe la atención o prestaciones de salud la población.

##### 1.- Privado

##### 2.- Ley 18.469

- a) atención institucional
- b) atención por libre elección

##### 3.- Decreto con Fuerza de Ley Nº3 (D.O. 19.05.88)

##### 1.- Privado :

No interviene el estado en su financiamiento.

##### 2.- Ley 18.469 :

Es la que por propia determinación debiera estar capacitada para atender a toda la población. Con este objeto ofrece dos modalidades

- a) La vía Institucional (Hospitales, Policlínicas, etc, del Sistema Nacional de Servicios de Salud), y
- b) Libre elección (FONASA ex-Sermera).

Por la vía Institucional las prestaciones debieran cancelarse tomando como pauta la división o clasificación que se hace de la población y que la distribuye en cuatro grupos:

- a) Indigentes: no aportan nada y reciben 100% subsidio.
- b) Ingresos mensuales inferiores a \$16.288: aportan 7% y reciben 100%.
- c) Ingresos mensuales inferiores a \$25.450: aportan 7% y reciben 75% subsidio.
- d) Ingresos mensuales superiores a \$25.450: aportan 7% y reciben 50% subsidio.

La atención del parto, siempre será bonificada en 75% en los grupos C y D.

Financiamiento de este régimen de prestaciones:

- 7% de descuento para salud de todos los sueldos.
- aporte del beneficiario en la proporción no subsidiada.
- aporte del Estado. Con este objeto se creó el Sistema llamado del FAP (Facturación de Atenciones Prestadas). Se dijo que los Servicios de Salud percibirían del Estado dineros proporcionales a las atenciones que otorgaran, así deberían financiarse sus establecimientos, farmacias y aún se habló de los sueldos. Por tanto, todos los meses deberían financiarse sus establecimientos, farmacias y aún se habló de los sueldos. Por tanto, todos los meses deberían "pasar la cuenta" de lo gastado en las prestaciones y de esta manera se quería ver una competencia comercial entre los hospitales para que se esforzaran por atraer más público hacia ellos.

No se consideró que este mercado competitivo debía establecerse entre un público con muy pocos ingresos y que entonces el país tenía uno de sus más

altos índices de cesantía. Como si esto aún fuera poco, se reservó el Ministerio de Salud, a través de su Banco el FONASA fijar ellos el valor que debiera asignarse a cada prestación facturada por los Servicios de Salud, asignación que siempre fue inferior al costo real del mercado, de esta manera sucedió un fenómeno inverso a lo esperado, ya que el Servicio de Salud que trabajaba más se iba endeudando más.

Esta falta de recursos derivado de no hacer un retorno al precio real del mercado en muchas ocasiones ha llevado a tomar actitudes desesperadas como aparentar que están en reparación de salas de hospitalización o pabellones quirúrgico, ya que manteniéndolos cerrados se endeudaron menos y pueden ofrecer así ante las autoridades que manejan los recursos económicos que están menos desfinanciados.

El análisis de la salud no puede hacerse con un criterio contable exclusivo como se ha estado haciendo a través de Directores de FONASA que no conocen la visión de salud general del país, cargo que ha sido servido pr un dentista, luego un ingeniero comercial y ahora un constructor.

El FAP debiera incluso ser diferente para cada región: los insumos no tienen igual valor en ellas (bencina por ejemplo).

Esta doctrina comenzó a aplicarse entre 1975 a 76. Simultáneamente se produjo una restricción al sector de salud que podría estimarse en valores reales entre un 30 a 40% (había que economizar, comprar armamentos, pre-guerra con Argentina).

Ya estando muy deterioradas las finanzas de los servicios de salud les tocó afrontar la modificación del tipo de cambio del dólar, creando un violento impacto en farmacia, equipos, mantención de ellos, prótesis, tipos de suturas, placas RX, etc.etc. que deberían pagarse en dólares.

Situaciones económicas tan graves como las de entonces no fueron capaces de superarlas las Instituciones Particulares que siempre son más diligentes en la actividad empresarial que las fiscales y quebraron. Cerraron sus puertas y empezaron a solicitar ayuda.

Los Hospitales y, todo el Sistema de Salud no podía hacer eso y debió seguir caminando, pensando que cada prestación que hacía aumentaba su déficit.

Las deudas actuales del sector salud son enormes, cada día es más difícil trabajar en ellos por falta de medios. Los proveedores ya colmaron su capacidad de esperar que se les pague (la farmacia del Hospital Salvador debe 12 millones de pesos. El Hospital tiene atrasado el pago de la luz eléctrica en 4 meses).

Es doloroso decirlo pero los cirujanos de los Hospitales "roban" materiales necesarios o indispensables para sus enfermos hospitalarios desde las clínicas privadas, cuando concurren a operar un "pensionado" y disponen de maletas con instrumentales propios, que usan en el Hospital para operar sus enfermos de las salas porque la institución no los tiene o están deteriorados.

Es urgente e imperativo encarar con seriedad el problema del sector salud y no es posible aceptar que cada cierto tiempo un ministro regale determinada implementación sofisticada a ciertos servicios sin que esto forme parte de un programa integrado de trabajo ya que, esto distorsiona más el problema. Tal acción crea una falsa expectativa de mejoramiento, porque no va implementada con el costo de mantención y de actualización ("se envejecen") y su presencia aglutina nuevos enfermos junto a él, generalmente de alta complejidad los que son los responsables de los altos costos hospitalarios. Alguien decía, viendo la apacible vida que llevan los médicos y personal para-médico de un hospital próximo a Santiago en la V región, donde tenían ingresos para disponer de hermosos jardines, guardería, sala de estar, etc., que esa felicidad desaparecía de inmediato si alguien le regalara un aparato de alta complejidad. Su presencia acarrearía un inmenso flujo de enfermos derivados de otros centros que no disponen de él, con patologías mayores que provocarían largas estadías y muchos gastos de farmacia y exámenes complementarios, todo lo cual llevaría a un gasto cuantioso que sería "devuelto" con un FAP irreal creando un déficit importante.

Esto explica por qué pequeños hospitales provincianos no tiene problemas de desfinanciamiento. No realizan atenciones complejas de alto costo. Los enfermos graves los derivan a los grandes hospitales y ellos viven en gran parte de lo que da la atención primaria. Es decir, la consulta del policlínico, ya que tiene un muy pequeño insumo y se hace con mano de obra muy barata: médicos jóvenes o jubilados, enfermeras, auxiliares, etc.

Pareciera que la mala fortuna del Sistema de Servicio de Salud no descansa, porque ahora dentro de las bondades que pudiera tener la medicina municipalizada está la desgracia que se lleva, saca de los hospitales la atención primaria o gran parte de ella. Era el dinero fácil que ingresaba a los grandes hospitales y que tenían una amplia red de "atención periférica" y les permitía solventar importantes gastos con este retorno.

b) Atención por libre elección.

Este sistema subsiste porque los médicos se han resignado a hacer prestaciones con bajas remuneraciones, porque el Colegio Médico carece de autoridad moral para defender problemas gremiales ya que es un instrumento manejado por ideologías políticas diversas y no técnicas; porque estamos viviendo los frutos de "universidad para todos" que generó médicos de diversas calidades técnicas y morales, constituyendo una saturación para la capacidad instalada del país en esta actividad.

Los bajos aranceles no justifican que sean usados en forma inmoral para aumentar ficticiamente los ingresos de los profesionales inscritos, haciendo falsos cobros o ilícitas asociaciones entre ellos o con funcionarios del Sistema, y que sin duda induce a la comisión de tal delito.

Parece necesario estudiar a futuro la posibilidad de racionalizar un tanto las funciones de finanzas. La parte contable podría ser absorbida por el Banco del Estado, situación que en alguna manera ya ha sido delegada en el Banco de Crédito e Inversiones y ahora en el Banco Nacional. La parte normativa, es decir, lo propiamente directriz en salud, debería depender del Ministerio de Salud y ser dirigida por un profesional de la salud, y la función controladora de las Isapres debería ser acogida por una Superintendencia Técnica dependiente del Ministerio de Salud.

Pareciera que esta racionalización bajaría el gasto operacional con beneficio de los usuarios.

## DECRETO CON FUERZA DE LEY N° 3 (D.O. 19.05.88)

Dentro del principio de subsidiariedad en salud esto constituye la máxima Independencia del Estado junto a la prestación de salud, comprende aproximadamente el 10% de la población del país. Evidentemente está constituido por los individuos de mayores ingresos, por lo tanto "su 7%" de salud es muy importante y esto por ley son sustraídos del sistema de prestaciones de la ley 18.649 y derivados a este tipo de prestación, las **ISAPRES** (Instituciones de Salud Previsionales). Los beneficiarios de la ley 18.649 no pueden atenderse por las Isapres, pero los beneficiarios de las Isapres pueden hacerlo cuando la Isapre no tiene como hacerlo en determinada especialidad, cuando ella no tiene capacidad en el lugar geográfico que esté el afiliado o cuando por cualquier razón deja de pertenecer a la Isapre, entre ellas porque la Isapre considera que no es rentable revalidarle el contrato. De esta manera un afiliado puede llegar a usufructuar de un sistema que no ha estado manteniendo con sus aportes. (La Isapre en estos casos cancela al Hospital una tarifa muy baja para el mercado, ya que todos los Hospitales están en nivel 1 de FONASA).

Recientemente una circular del MINSAL la 2C-46 les ha facultado a las Isapres usar para sus afiliados las instalaciones hospitalarias, que evidentemente tampoco están mantenidas por el 7% de descuento para salud ya que este ha sido traspasado a las Isapres. De esta manera entran a competir en el logro de camas de hospital con el enfermo Ley, el que se atiende por vía institucional y que entrega todo su 7% al sistema.

El Ministro Rivera Calderón barrió de los hospitales todos los pensionados y ahora vuelven los pensionados tanto privados como de las Isapres. Antes se dijo que era para cautelar el patrimonio fiscal y ahora es para financiar los hospitales, así pensaban los médicos.

Los hospitales tienen que financiarlos el estado porque así lo sostuvo al dictar la ley 18.649 y las isapres deben usar las infraestructuras privadas existentes y si no son suficientes deben destinar parte de sus ganancias para construirlos.

Respecto a este punto, debe adoptarse una posición pragmática y no una ideológicamente pura, ya que ella puede ser muy costosa desde el punto de vista de imagen política. Además, como se ha visto, la evolución del sistema tributario se ha orientado precisamente en la dirección de hacer del impuesto a la renta un impuesto que no desincentive el dinamismo de los empresarios por la vía de expropiarles sus frutos. Conviene pues poner la discusión sobre su existencia en esta perspectiva.

En primer lugar, el impuesto a la renta personal hoy día afecta a no más del 20% de los perceptores de ingresos. Aún más, si consideramos que, personas que hoy tienen un sueldo bruto, antes de previsión, salud e impuesto, de \$448.000, tributan con una tasa media de 6,8%, tenemos que efectivamente y en la práctica, el impuesto a la renta es un tema relevante para sólo el 5 por ciento de los perceptores de ingresos. Ahora bien, si este pequeño porcentaje de personas no está dispuesto en el Chile de hoy, en el que el 20 por ciento de sus compatriotas sobrevive en condiciones realmente difíciles y cuyos votos cuentan tanto como los de cualquiera, a entregar alguna cuota de su esfuerzo a un gobierno para que éste pueda otorgar servicios mínimos de salud y educación a los más pobres, entonces el futuro político de este país tiene un tinte claramente "rosado" y no de un tono más intenso sólo gracias al desprestigio internacional de los tonos más fuertes.

Pero aún más, con la última reforma a la renta, aún este 5 por ciento de más altos ingresos tiene la posibilidad de no pagar más impuestos si decide ahorrar e invertir, en vez de consumir.

En efecto, al gravar las utilidades de las empresas sólo en el momento en que éstas llegan a sus socios o accionistas, se ha permitido en la práctica que sólo se pague impuesto a la renta personal por aquellas cantidades que se destinarán a consumo, dejando en las empresas los ahorros.

Se observa claramente que en la práctica el impuesto personal ha sido casi derogado, y derogarlo de hecho no tendría efectos económicos reales y si negativos efectos políticos muy importantes.

En materia de los convenios que celebran las Isapres a estas les está permitido no renovar un contrato, que le resulta no rentable, ejemplo una afección incurable y de larga evolución. Al no hacerlo y quedar sin un nuevo contrato este enfermo no curable y "no rentable" pasa a adquirir de inmediato todos los beneficios que puede darle el Sistema Nacional de Servicios de Salud. Parece necesario legislar sobre la materia, ya que si la Isapre tuvo la libertad de aceptar o no aceptar al afiliado y aún más debió examinarlo a su ingreso, debe perder la posibilidad de desafiliarlo si ella "se equivocó" o le resultó no rentable. Algo similar parece necesario también considerar con respecto a "enfermedades congénitas" lo que no siempre es muy claro.

### GOBIERNOS MUNICIPALES

Parece lógico que un gobierno municipal integral tienda a disponer para su población de todos los recursos que le son necesarios y por supuesto sea la salud uno de ellos.

Sin embargo, esta medida crea en la práctica algunas situaciones que deben considerarse y, que afectan al personal médico y al Sistema Nacional de Servicios de Salud.

Personal médico. Despues de una larga historia gremial consiguió el médico tener una legislación que considerara su trabajo en forma especial, al que creía justo tener derecho. Así consiguió en 1951 se declarara la Ley del Médico Funcionario la que posteriormente ha sido modificada y que en la actualidad se conoce por Ley 15.076. Esta reglamenta el trabajo funcionario, sus remuneraciones, estabilidad en el cargo, previsión, etc. El médico municipalizado pierde esta calidad y pasa a estar afecto a la Ley como lo está un empleado particular lo que menoscaba mucha de sus conquistas gremiales adquiridas. Los médicos reclaman en contra de esta medida.

En cuanto al financiamiento de los Hospitales esta medida agrava su situación en dos formas:

## BASIS DE UN PROGRAMA DE MEDICINA PARA EL SECTOR PRIMARIO

1.- Compite con ventajas llevándose la atención primaria, consultas de polyclínico ("se les atiende en su barrio") consiguiendo así el pago por consulta que es "altamente rentable" ya que se invierte muy poco en hacerla y no requiere de instalaciones complejas, ni médicos especializados.

2.- Además aumenta la captación de enfermos complejos que deben necesariamente pasar a la atención de nivel secundario y superior, lo que ellos no pueden realizar derivando a los hospitales y recargando así las ya largas listas de espera.

Este prolongado esperar hace que los enfermos se compliquen y lleguen de urgencia a la posta, la que se ve obligada a operar u hospitalizar para superar la emergencia y una vez que esto se ha conseguido son evacuados a las salas de hospitalización habitual frenando así cada caso de traslado el movimiento de la lista de espera.

La población ha aumentado y no lo ha hecho así el número de camas de hospital.

### RESUMEN:

El sector salud se ha deteriorado en cantidad y calidad.

Causas principales: Restricciones fuertes de presupuesto (1976-1977) F.A.P. irreal no concordante con la economía de libre mercado; Ley de Salud que ofrece prestaciones subsidiadas con porcentajes muy altos.

### SOLUCIONES:

Pagar las deudas que tiene el sector salud para asegurar la línea de abastecimientos.

Pagar un F.A.P. real a lo que cuestan las prestaciones en cada región del país.

## BASES DE UN PROGRAMA DE GOBIERNO PARA EL SECTOR MINERIA

### 1. Descripción general del sector minería

Es aquel sector de la economía que comprende la exploración, explotación y beneficio de los recursos no renovables del subsuelo.

El sector minería suele dividirse para su estudio y formulación de política en 4 áreas: 1) Minería metálica. 2) Minería no metálica. 3) Carbón. 4) Petróleo y gas natural.

Las características económicas y tecnológicas de las explotaciones mineras también hace útil distinguir 3 estratos : gran minería, mediana y pequeña. Las explotaciones de petróleo y gas se hacen en Chile solamente en gran escala.

La mayor parte de los productos mineros de Chile se exportan y, contrariamente a la creencia general, las tendencias señalan que seguirán constituyendo por muchos años el origen de más del 50% de las divisas que nuestra economía recibe.

La minería actual está en todo el mundo enfrentando un escenario de leyes de minerales cada vez más bajas y precios de sus productos también bajos en relación a lo que fueron en el pasado. Ello ha obligado a la industria minera a elevar el nivel de sus tecnologías de explotación y proceso las que en la actualidad son más complejas que en otras industrias.

Características importantes de la minería son además la de ser una actividad económica de capital intensivo, gran consumidora de productos industriales y de energía y gran generadora de excedentes económicos.

## 2. Bases generales de programación

La acción de gobierno en el sector tendrá las siguientes metas:

- a) Asegurar el normal funcionamiento de la actividad existente.
- b) Aumentar el crecimiento del sector tanto en producción como en productividad.
- c) Aumentar su capacidad de adquirir insumos nacionales, mano de obra calificada e ingeniería nacional.
- d) Mejorar la situación de las faenas mineras que contaminan el medio ambiente.
- e) Mejorar en la pequeña minería la seguridad en el trabajo.
- f) Continuar aplicando el principio de subsidiariedad y continuar con las necesarias privatizaciones.

## 3. Marco económico.

El modelo del cual debe enmarcarse la política sectorial es el de Economía de Libre Mercado, abierta al comercio exterior de bienes, servicios y capitales. En el sector minero, como en cualquier otro, la optimización de los recursos (mano de obra, capital, yacimientos mineros) se logra llevando a la práctica los proyectos de mayor rentabilidad.

Para el sector minero es fundamental que se mantengan aranceles bajos y parejos, tasas cambiarias reales y no discriminatorias, tributación de igual tasa que en los otros sectores pero con un régimen de depreciación acelerada, legislación laboral que impida la politización de los sindicatos; la infraestructura de caminos, puertos y energía eléctrica en permanente crecimiento deberá ser preocupación constante del gobierno.

#### 4. Características específicas del sector.

La minería presenta algunas características especiales que suscitan frecuentemente polémica y que requieren de una posición especial de gobierno:

a) Surgimiento de faenas de alta rentabilidad. Es el caso que se ha presentado últimamente con la explotación de oro del Indio y el Proyecto de Cobre Escondida.

La reacción de algunos grupos de opinión estatizante es la de recargar estas operaciones con mayores impuestos. Nada sería más injusto y negativo para las futuras inversiones. La actividad minera exige hacer numerosas inversiones en exploraciones (en el país o en el extranjero) para llegar a una cuya rentabilidad debe ser alta para cubrir los gastos de exploraciones negativas. Por lo demás en minería los períodos de maduración son mucho más largos que en cualquier otra de la economía (excluyendo el forestal); además el riesgo de la actividad es de por sí mayor ya que los recursos geológicos no pueden nunca conocerse con precisión.

La tributación minera debe ser del tipo de la de otros sectores pero además debe ser similar a la de otros países que compiten por el capital dedicado a minería (Australia, Canadá, Estados Unidos, Sud Africa, Brasil).

En minería es importante el aporte de capital de riesgo, de tecnologías y de mercados que puedan hacer empresas extranjeras; por ello no es conveniente discriminar en contra de ellas en política tributaria, cambiaria o en derecho de concesión o propiedad minera. El DFL 600 y las normas del Banco Central capítulos 18 y 19 son útiles.

Debe mantenerse sin embargo, el recargo tributario adicional por remesa de utilidades al extranjero. Con ello por lo demás llegamos a niveles tributarios de otros países.

b) Régimen de propiedad minera. Las filosofías del actual Código I y el de 1925 son acertadas. La concesión de explotación debe otorgarse a través del Poder Judicial, como una concesión plena, y en este proceso no debe haber discrecionalidad de funcionarios públicos. La Ley es algo confusa, y hay que aclararla, en lo que dice relación con "Derechos ya adquiridos" y condiciones "que sean aplicables a concesiones ya existentes".

Debe mantenerse el sistema de concesiones de exploración pero todas ellas debidamente registradas en un Catastro Nacional Computarizado y cartografiado al cual nos referiremos más adelante.

## 5. Esbozos de políticas para instituciones y empresas estatales ligadas al sector minero.

5.1. El Ministerio de Minería. Esta Secretaría de Estado es la llamada a llevar a la práctica las políticas del Ejecutivo y los planes económicos de ODEPLAN en el sector minero y a proponer modificaciones de ellos. Sus tareas de diagnóstico y dirección se harán a través de la labor de : a) La Subsecretaría. b) Asesores legales. c) Asesores técnicos. d) Secretarios Regionales de Minería. e) Servicio de Geología y Minas (SERNAGEOMIN). f) Empresas productoras de bienes y servicios que aún están en el área estatal y que no dependen del Ministerios de Economía (CORFO) y que son : CODELCO-CHILE, ENAMI, ENAP, y CIMM.

La situación actual es clara en cuanto a las tareas a realizar por la Subsecretaría, asesores legales y SERNAGEOMIN. No lo es en cambio en cuanto a la situación de CODELCO, ENAMI, ENAP, y CIMM, entidades cuyo patrimonio es estatal y cuya administración es autónoma pero subordinadas al Ejecutivo de diferentes maneras. Es la situación, bastante confusa, se originó en épocas de políticas de tendencia centralista (ENAMI, ex COCREMI, 1927; CODELCO-CHILE, 1960-1976; ENAP, 1940-50; y CIMM, 1969-71) y es necesario definir su situación futura, lo que resulta especialmente complejo en el caso de CODELCO y ENAMI.

5.2. SERNAGEOMIN. Debería centrar todos sus recursos exclusivamente en las siguientes tareas:

- a) Elaborar la Carta Geológica de Chile y la Carta Metalogenética.
- b) Informar a los Tribunales de Justicia en lo técnico cada una de las manifestaciones y solicitudes de mensura.
- c) Confeccionar y actualizar el Anuario de Estadísticas Mineras.
- d) Fiscalizar todo lo relacionado con distribución y abastecimiento de explosivos (Ley) ; velar pr el cumplimiento de los Reglamentos de Seguridad Minera (Ley).
- f) Mantener actualizado el Centro de Información Geológica-Minera.

En la actualidad carece de presupuesto y personal pára llevar a cabo en buena forma todas estas tareas. Su personal, como todo el de la administración pública central (con excepción del Banco Central y algunos otros servicios) está muy mal remunerado y por lo tanto resulta difícil exigir las altas metas en estas tareas las que son extraordinariamente importantes.

5.3. El conjunto de Secretarías Regionales de Minería, que deberían captar en terreno los problemas de propiedad minera, necesidades de intercambio tecnológico, necesidades de infraestructura de energía y caminos, etc., están haciendo su labor pero trabajan casi exclusivamente en contactos con los Intendentes. Una dependencia doble (Organización Matricial), Intendente y Ministerio y Minería, le daría más dinamismo al sistema y produciría mayor velocidad de desarrollo de la pequeña minería.

5.4. La situación y orientación de CODELCO es un tema tan complejo que requiere un documento por sí solo.

5.5. La de ENAMI es similar. Su política ha cambiado periódicamente durante los últimos 15 años y aún no se define. Es preciso analizar a fondo esta institución.

5.6. Por razones económicas y geológicas ENAP deberá seguir siendo una empresa estatal (aquí se aplica bien el principio de subsidiariedad).

## 6. Conclusiones

6.1. Del Ministerio de Minería deberían emanar periódicamente las iniciativas para mejorar y ampliar legislación, normas y reglamentos de aplicación a toda la administración pública -por la vía de la legislación- tendientes a la cabal política arancelaria, cambiaria, tributaria, laboral, crediticia, (hoy inexistente en la práctica), de prioridad minera, de transferencias tecnológicas que perfeccionen el modelo de libre empresa en que el sector minero debe estar configurado.

6.2. Se deberá estudiar, Ministro de Minería-Economía-ODEPLAN, la futura situación de CODELCO, ENAMI, y CIMM.

6.3. Se debe fortalecer en planta y presupuesto de capital y de operación el SERNAGEOMIN.

6.4. El Ministerio de Minas deberá mantener un permanente diálogo con la Sociedad Nacional de Minería y el Instituto de Ingenieros de Minas.

DESARROLLO AGRICOLA

En una sociedad basada en la libertad individual y que, por lo tanto, centra su desarrollo en la empresa privada y el rol subsidiario del Estado, respetando plenamente el derecho de propiedad, permitiendo un libre y fluido mercado de la tierra y dejando al mercado como principal asignador de recursos; el empresario agrícola ha expresado toda su potencialidad.

Es así como los indicadores que miden tanto su importancia en el crecimiento global de la economía, como en nuestra Balanza Comercial y en la ocupación de mano de obra, se han elevado a niveles desconocidos en el presente siglo.

Baste decir, a título informativo, que hoy día la agricultura es responsable de:

1. Un 10% del producto geográfico bruto habiendo crecido el año pasado a un 8,7%, versus un 5,7% promedio del total de las actividades del país. (En el primer trimestre de 1987 creció sobre un 12%).
2. Un 26% de las exportaciones totales del país, lo que equivale a 1.200 millones de dólares. Ello se traduce en un importante aporte a nuestra Balanza Comercial y de Pagos ya que las importaciones agropecuarias se encuentran, a su vez, en su más bajo nivel histórico (180 millones de dólares).

La actual Balanza Comercial favorable en más de 1.000 millones de dólares se puede contrastar con la del año 1973, que era negativa en 1.216 millones de dólares, y con las cifras históricas de la década del 50 y del 60 que mostraban Balanzas Comerciales negativas, en promedio de, 250 millones de dólares.

3. Un 21% del total del empleo (810.000 personas ocupadas), presentando como sector, la tasa más baja de cesantía (3,3%).

Es necesario tener presente que en el sector rural, fuertemente dependiente de la actividad agropecuaria, vive el 18% de la población del

país. De este porcentaje, el 50% está relacionado directamente con actividades productivas comerciales del sector. El resto está constituido por quienes trabajan en actividades relacionadas con el agro (comercio, transporte, construcción, pequeña industria, servicios públicos, etc.) ó por habitantes rurales sin solución comercial (minifundistas). Es, además, una fuente importante de empleo para los habitantes del sector urbano.

Desafortunadamente en este impactante desarrollo agrícola ha participado solamente un sector de la población rural, quienes son los que han recibido, en mayor medida, las ventajas derivadas de él.

De las 425.000 familias que viven en el sector solamente 281.000 están relacionadas a la producción agrícola comercial (33.000 familias de empresarios de más de 12 Hás. de riego básicas, 42.000 familias de asignatarios CORA, 106.000 familias de pequeños empresarios no originados por la reforma agraria y 100.000 familias de asalariados).

El resto está constituido por 104.000 familias minifundistas y 40.000 familias de habitantes rurales. Este segmento concentra los mayores porcentajes de extrema pobreza rural desde hace muchas décadas y, recién ahora, está comenzando a recibir la acción subsidiaria del Estado. Ella es urgente tanto en educación como en salud, vivienda, vías de comunicación y obviamente, posibilidades de empleo.

Estas familias sin solución comercial, por el momento, deben ser de principal preocupación y su incorporación definitiva a los beneficios del desarrollo estará dada fundamentalmente por la capacidad de crear fuentes de ocupación tanto agrícolas como no agrícolas en el ámbito rural, por parte de la libre empresa.

Dada la distribución geográfica de nuestra agricultura y la falta de alternativas de producción, distintas a las tradicionales, en las actuales circunstancias, en un amplio sector del país, no es necesario recalcar la importancia política que representa esta actividad para nuestra nación.

Tres son los subsectores que han participado activamente en el impactante desarrollo mencionado.

1. El sector frutícola que ha aumentado su producción, medida en

## **Terminar con Presunción de Renta**

Algunas reformas si son necesarias para mejorar la equidad del impuesto a la renta y su mecánica de funcionamiento.

En cuanto a equidad es difícil defender los regímenes de presunción de renta que aún existen para la agricultura, el transporte y la mediana minería. Como todo el mundo sabe, se prestan para evadir el pago de impuestos en forma legal y no responden a ningún imperativo económico.

## **Peligrosa Norma Discriminatoria**

También respecto de la equidad hay que derogar de inmediato el Nº4 del artículo 57 bis de la ley de la renta que permite a las personas rebajar de la base del impuesto una fracción de los dividendos recibidos. Esto es abiertamente discriminatorio, no ayuda a los accionistas pequeños, no contribuye a aumentar el ahorro, y ésta es la mejor tradición discrecional que pensábamos había sido desterrada. En resumen, esta disposición es un escándalo.

Normas como las anteriores determinan fatalmente la precariedad del sistema tributario aún cuando éste como un todo cumpla con todas las características de un sistema coherente, ya que, justifican la revisión integral del mismo.

En efecto, so pretexto de corregir este tipo de disposiciones discriminatorias se introducen cambios demagógicos que alteran la coherencia del sistema tributario, lo que permite en un breve lapso volver al caos inicial.

Además, es evidente que para que el incentivo tributario al ahorro funcione, éste tiene que premiar el ahorro marginal, es decir, los incrementos en el ahorro. Ellos no están sucediendo hoy día y es posible diseñar un sistema que sin implicar contabilidad patrimonial, no premie el esfuerzo que se hace año a año.

## **Acabar las Sobretasas de Impuestos Indirectos**

En cuanto a los impuestos indirectos existen aún algunas sobretasas que se aplican a bienes considerados suntuarios. En la actualidad se aplica una tasa del 50% a diez grupos de artículos ( alfombras y tapices; artículos de

toneladas de fruta de un 150% (de 540.000 tons. a 1.400.000 tons. desde 1974) e incrementado la exportación desde 5 millones de cajas a más de 60.000.000 en el mismo período. (Exportaciones por US\$ 550.-millones).

2. El sector forestal con un crecimiento superior al 1.000.000 de has. plantadas en los últimos 12 años y un aporte a las exportaciones totales similar al frutícola; a pesar del deterioro del precio de sus productos en los mercados externos.

3. El sector tradicional, fundamentalmente sustituidor de importaciones, donde se inscriben, fundamentalmente, los catorce cultivos tradicionales, la producción de productos pecuarios (carne, leche, cerdos, pollos, huevos, etc.) y, siendo un caso muy especial, la vitivinicultura.

Los dos primeros sectores se han desarrollado y lo van a seguir haciendo en la medida que mantengamos una política económica basada en la propiedad privada, la libertad de mercado y el rol subsidiario del Estado; y que el manejo macroeconómico del país permita un comercio exterior fluido y un valor adecuado de nuestra moneda en relación con las monedas extranjeras.

En el caso del sector frutícola su futuro está subordinado, sin embargo, en gran medida a la solución que se otorgue al problema del endeudamiento, que trataremos más adelante.

En cuanto a la agricultura tradicional diversos son los factores que han hecho posible el auge mencionado (entorno político y macroeconómico políticas de bandas de precio, empleo intensivo de tecnología, aumento de la inversión en maquinaria y equipos, postergación de las deudas, baja del petróleo, etc.). No obstante, ninguno de ellos habría podido expresarse adecuadamente, si no hubiera existido una causa determinante, que no es otra que la estabilidad alcanzada como consecuencia de los niveles de precios nacionales predominantes en los últimos años; consecuencia, a su vez, de los precios internacionales respectivos y fundamentalmente, del valor real del dólar.

Sin embargo, es necesario recordar que los mercados de productos

agrícolas tradicionales poseen ciertas características que los hacen muy diferentes a los de otros productos y son la causa de que todos los países del mundo, en una u otra forma, tengan "políticas agrícolas" y no acepten "mercados abiertos" para la importación de este tipo de productos.

La primera de estas características está dada por las violentas fluctuaciones de precios que permanentemente se producen en ellos. Estudios realizados a nivel mundial demuestran que el rango de variación de precios de los productos agrícolas es 5 veces mayor que el de los productos industriales. Estas variaciones derivan en una demanda de productos agrícolas bastante constante, que aumenta o disminuye en forma muy lenta, y una oferta de productos tremadamente variable.

Las características propias de la agricultura, dependiente de factores que el hombre no controla, como son el clima y las diversas plagas, hace que los volúmenes producidos tengan esta gran variabilidad.

Cualquier exceso de producción sobre la demanda no provoca un aumento de ésta (inelasticidad de la demanda) sino que el excedente del producto hace caer violentamente el precio. El agricultor, una vez sembrado el campo, cosechará, cualesquiera sea el precio, aunque éste no cubra sus costos.

La segunda característica de estos mercados, es consecuencia del progreso tecnológico y del lento crecimiento, a nivel mundial, de la demanda de alimentos.

El incremento de tecnología en agricultura, ha sido, y sigue siendo muy rápido, teniendo pronunciados efectos en los países ricos, que pueden con facilidad adoptar las nuevas técnicas; mientras los países en desarrollo, como el nuestro, las incorporan con cierto retraso.

Estas, dan a los agricultores la posibilidad de obtener mayores producciones con la misma tierra y el mismo (o menor) trabajo. Como la demanda de los productos agrarios, a nivel mundial, no crece al mismo ritmo, la expansión de la producción ejerce una presión deprimente sobre los precios. La baja elasticidad de la demanda, que ya explicamos, implica que, la absorción de un pequeño aumento de la producción, requerirá una disminución relativamente grande en el precio.

En los Estados Unidos, durante un lapso de veintiún años, la producción por hora/hombre en la agricultura aumentó nada menos que el 250%, mientras que el correspondiente aumento de la industria fue sólo de un 90%, y en el sector de los servicios mucho menor aún.

El funcionamiento de las Bandas de Precios en el trigo, las oleaginosas y la remolacha, (más los aranceles específicos de la leche), dadas las características que presentaron los mercados internacionales en los años considerados para su determinación, provocó la sensación de que nuestra agricultura tradicional se encontraba especialmente resguardada de los efectos generados en dichos mercados, por las causas mencionadas, y, que gozaríamos de un período relativamente largo de precios estables.

Desafortunadamente para la agricultura chilena, y de gran parte de los países en desarrollo, a los problemas intrínsecos de los mercados agropecuarios, se agrega ahora la amenaza paradojal de una sobre oferta de producción agropecuaria, excedentaria y subsidiada, proveniente especialmente de EE.UU. y la Comunidad Económica Europea.

Ello, junto a la incapacidad económica de los países pobres para adquirir alimentos, está distorsionando fuertemente los mencionados mercados.

Postular, bajo el pretexto de proteger al consumidor "beneficiarse" de los subsidios de los países ricos, además de no ser acorde con la política económica vigente, podría implicar la destrucción de gran parte de lo logrado en los últimos años, dejando vastas zonas del país sin alternativas reales de producción.

Por muy interesante que puedan parecer las perspectivas de diversificación, nadie pretenderá reemplazar 300 a 400 mil hectáreas de cultivo de cereales, que pueden quedar marginadas, debido a la importación de productos subsidiados, por plantaciones de espárragos, frambuesas o frutillas.

En este sentido deberíamos tener como objetivos, tanto aumentar el consumo nacional a los niveles que corresponde a un país desarrollado, con lo que ello significa en nutrición y salud; como continuar incorporando nueva tecnología y disminuyendo nuestros costos, para acceder eventualmente a los mercados internacionales, también, con nuestros productos tradicionales. Ello debería suceder en la medida en que la economía mundial permita que las demandas de alimentos de los sectores que hoy padecen en el mundo puedan expresarse y satisfacerse adecuadamente.

Renovación Nacional considerando:

1º Las condiciones ya analizadas de las imperfecciones de los mercados internacionales y los subsidios de EE.UU y la Comunidad Económica Europea a sus productores.

2º Las imperfecciones propias de nuestros mercados internos. (Basta recordar que para que la banda del trigo realmente operara, fue necesario crear un mecanismo eficaz que asegurara la vigencia de un precio de referencia (COTRISA), y, que las recientes bajas del precio de trigo, no sólo no trajeron aparejada una baja del pan sino que un aumento de éste. En el caso del azúcar la estabilidad del precio se logra por la existencia de IANSA).

3º La experiencia histórica que nos indica que, salvo durante los últimos años, se ha utilizado la política de mercados abiertos cuando los precios internacionales han estado bajos, con el consiguiente deterioro del sector agrícola y de las regiones que dependen de él; fijándose, en cambio, tope a los precios cuando ellos internacionalmente han estado altos.

(Recordemos, como ejemplo, la fijación del precio del azúcar en 1976, que significó un menor ingreso de US\$ 200 millones a los productores).

De hecho, durante el actual Gobierno se han transferido más de US\$ 4.000 millones desde los productores a los consumidores, si se considera como árbitro el costo de importación de los productos.

4º El hecho que, por el momento, la producción de cultivos tradicionales de mayor relevancia, como el trigo y la remolacha, no deben sobreponer el consumo interno pues no existe posibilidad de colocarlos en el exterior.

5º La experiencia pragmática que nos indica la eficacia, en la asignación de recursos, que acarrea el conocimiento previo a la decisión de siembra del precio a obtener en la cosecha. (Se obtiene la máxima superficie que puede cultivarse en forma rentable con el precio indicado. Se evita que existan grandes pérdidas para el agricultor cuando siembra basado en una expectativa de precio mayor al que obtiene en definitiva. Se resguarda además, el interés nacional cuando, debido a alzas en el mercado posteriores a la decisión de siembra, se debe adquirir en el exterior el producto que no se sembró en el país).

6º La necesaria estabilidad que requiere del sector agrícola para mantener e incrementar su aporte al desarrollo político, económico;

PROPONE:

PRIMERO: EN CUANTO A LOS CULTIVOS TRADICIONALES, ADOPTAR, MIENTRAS LAS CONDICIONES DE LOS MERCADOS INTERNACIONALES ASÍ LO EXIJAN, UNA POLÍTICA QUE:

- 1.- Se extiende por un período de 4 a 5 años
- 2.- Fije bandas de precios, por ese período, que sean neutras entre el consumidor y el productor, considerando valores internacionales promedios, libres de subsidios específicos.
- 3.- Permita al agricultor conocer esas condiciones al momento de sembrar.
- 4.- Asegure que los precios sean respetados evitando la concertación entre los compradores.

En ese sentido debe estimularse toda iniciativa que signifique mayor información al productor (divulgación de las bandas de precio y los precios de referencia, creación de bolsas de productos, etc!) y utilizarse todas las herramientas antimonopólicas cuando ello sea necesario.

Esta política de precios puede implementarse adaptando los mecanismos ya existentes; tales como bandas de precio, con sus correspondientes herramientas arancelarias, precios de referencia y la Fiscalía Nacional Antimonopolios.

Es cuestión, solamente de decisión política.

SEGUNDO: EN CUANTO A LA GANADERIA PRODUCTORA DE LECHE

Mantener la actual política de aranceles específicos, para contrarestar los subsidios de otros países, dándole estabilidad en el tiempo; cooperando, además, con las campañas ya iniciadas tendientes a incentivar un aumento del consumo. PROPONE

**TERCERO: EN CUANTO A LA GANADERIA DE CARNE:** PRIMEROS EN CUANTO A LA GANADERIA DE CARNE  
**ADOPTAR LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA:** EXIGIR UNA ROL

- 1.- Mantener efectivamente el país libre de fiebre aftosa.
- 2.- Implementar las normas y reglamentaciones en cuanto a Plantas Faenadoras y Tipificación de Carnes, por las implicancias que ellas tienen tanto en la defensa del consumidor, como por ser un requisito indispensable para abrir un mercado externo a este producto.

IMPLEMENTACIONES DE LA DIRECCION DE SANIDAD ANIMAL

3.- Garantizar el cumplimiento general de esas condiciones de manejo  
de desarrollo

4.- Asegurar que las drogas sean las más eficaces para  
concretamente el cultivo de la carne.

En este sentido, es deseable que el establecimiento de las drogas sea  
tradicional o la tradición (cumpliendo las leyes de protección de los derechos de autor de la carne).  
y permitir que el consumo de esa carne sea necesario.

Esta política es la única que debe implementarse, dado que las drogas son  
de naturaleza, fija como puede ser la droga, con las correspondientes  
sustancias que la componen y la fijación de la fijación.  
y su nombre.

La creación de una serie de drogas que

**SEGUNDO: EN CUANTO A LA GANADERIA PRODUCTIVA DE LECHE**

## POLITICA ANTARTICA

1. La vinculación de Chile con la Antártica se remonta a la época de la conquista y el poblamiento que desde Santiago del Nuevo Extremo iniciara Pedro de Valdivia, cessionario de la "Terra Australis" que la Corona de España había otorgado a Pedro Sancho de la Hoz. Ya en 1603 el Almirante Gabriel de Castilla, explorando las costas de Chile desacubrió, en 64º de latitud sur, las tierras antárticas, cuyas islas septentrionales figurarían en la notable descripción del Reino de Chile que hiciera en 1761 el Gobernador de Amat y Junient. Conocida es la visionaria preocupación de don Bernardo O'higgins por los intereses antárticos chilenos. El Presidente Bulnes, a su vez, ordenó tomar posesión del Estrecho de Magallanes y la fundación del fuerte que llevó su nombre, el cual luego diera nacimiento a Punta Arenas, asentamiento que por su proximidad permite el más expedito y fácil acceso al continente helado. Con autorización del Gobierno de la República, desde fines del siglo pasado, naves de la matrícula de Valparaíso y en especial de Punta Arenas participaron en la caza de lobos marinos y ballenas en los mares australes. El Presidente Riesco y su Ministro de Relaciones Exteriores, Dr. Federico Puga Borne, otorgaron en 1906 a Enrique Fabry y Domingo de Toro Herrera concesión para ocupar y explorar tierras e islas, entre ellas las Shetland y tierras situadas más al sur; el sucesor del Ministro Dr. Puga Borne, don Antonio Hunneus señaló, el mismo año, las bases de la política antártica chilena, basada en los títulos de dominio y la voluntad de hacer efectiva la soberanía de la República sobre las vastas islas australes y la zona antártica. Encargado nuevamente de la conducción de las relaciones exteriores, el Dr. Puga Borne dió al programa de política antártica del Gobierno de Chile -talvez el primero formulado por Estado alguno- un alcance internacional, al iniciar conversaciones con el Ministro de Argentina ante la Moneda, Lorenzo Anadón, tendientes a concertar un tratado complementario de límites que fijara las respectivas jurisdicciones antárticas. Si bien la gestión no properó -como no fructificaron las conversaciones Escudero - Ruiz Moreno en 1941- el recíproco reconocimiento chileno - argentino de soberanía antártica ha sido y sigue siendo un valioso elemento en la política antártica de las vecinas y hermanas repúblicas.

2. Estos y otros antecedentes de toda orden - quién no recuerda el rescate de la expedición Shackleton por la "Yelcho" al mando del Piloto Pardo - culminaron con la dictación del Decreto N°1747 de 1940 suscrito por el Presidente Pedro Aguirre Cerda y el Ministro Marcial Mora Miranda, mediante el cual se delimitó el Territorio Antártico Chileno. Justo es recordar, a este respecto, al Profesor Julio Escudero Guzmán, quien elaboró las bases jurídicas para la delimitación del casquete constituido por los meridianos 53 grados y 90 grados Oeste de Greenwich (1.250.000 km<sup>2</sup>).

En el sector antártico chileno pretenden derechos del Norte y la Argentina. Otros Estados reclaman soberanía en determinados sectores; Rusia y los Estados Unidos de América no reconocen el derecho de soberanía territorial, sin perjuicio de mantener una relevante presencia antártica. Mediante el Tratado Antártico suscrito en Washington en 1959 se "congeló" el cuadro político-jurídico: los Estados reclamantes de soberanía no renuncian a sus derechos o reclamaciones; aquellos que no reconocen soberanía territorial en Antártica mantienen esa posición; las actividades que se lleven a cabo no crearán precedentes ni derechos; no se harán valer nuevas reclamaciones de soberanía territorial en Antártica ni se ampliarán las hechas valer anteriormente; el continente helado se utilizará exclusivamente para fines pacíficos, prohibiéndose la ejecución de obras y actividades militares; libertad para la investigación científica y continuación de la cooperación internacional enderezada a esa finalidad, como se practicara durante el año Geofísico Internacional de 1957.

3. Se inicia pues, tras la etapa "heroica", una segunda, de cooperación internacional al amparo del Tratado Antártico, sustituyéndose la pugna entre posiciones contrapuestas por una apreciación diferente de la realidad antártica y de su futuro, aparejada de una política tendiente a ampliar y fortalecer las bases de aquel tratado.

No cabe duda que esta nueva visión y la base jurídica que le da sustento es beneficiosa para el interés de Chile. El Tratado de 1959 no dió solución, obviamente, a la disputa de soberanía existente en la península antártica y regiones vecinas. Empero, se produjo un cambio de enfoque: sin que se abandonara el concepto de soberanía, se acentuó la importancia que reviste la ciencia en relación con los recursos y con la política que ha de seguirse en Antártica.

Talvez Chile - y en parecido grado la Argentina - han mantenido el concepto tradicional, ocupándose primordialmente del poblamiento, de la presencia y de los medios de comunicación para lograrlo, desatendiendo la tendencia general que se ha manifestado en un notable incremento de la investigación. Esta no es puramente científica, sino que está enderezada, en buena parte, a través de la biología y de la geología económica, al aprovechamiento de los recursos. Ciento es, que en el riguroso entorno antártico las labores científicas exigen apoyos materiales como aquellos que en tenaz labor han creado las Fuerzas Armadas de Chile asegurando, al mismo tiempo, la expedita comunicación entre Punta Arenas, punto de partida de la vía más corta y expedita al continente helado, con los asentamientos en y junto a la península antártica.

Una mayor actividad científica requiere, además de la asignación presupuestaria pertinente, la adecuada participación de especialistas y científicos en los organismos encargados de la formulación y ejecución de la política antártica. Estos, su vez, deben responder a las exigencias de una política global, a cuyo efecto resulta aconsejable revisar el esquema de organización al que actualmente están sujetos.

4. Las consideraciones precedentes cobran actualidad frente al desarrollo antártico, geométricamente acelerado.

Junto a la Convención de Conservación de Focas Antárticas (Londres 1972), la Convención sobre Conservación de Recursos Vivos Marinos Antárticos (Canberra 1980), negociada en el ámbito del Tratado Antártico de 1959, y varias importantes Recomendaciones, el 02.06.1988 se ha aprobado por las Partes Consultivas de aquel tratado, reunidas en Wellington, una "Convención para la Reglamentación de las Actividades sobre Recursos Minerales Antárticos", fruto de negociaciones que comenzaron en 1972 y en las cuales ha correspondido una importante participación a la Delegación de Chile. Ella estará abierta a la firma de las Partes a contar del 15.11.1988.

En este instrumento se ha logrado armonizar las bases fundamentales del Tratado de 1959 y la protección del ecosistema antártico y de los ecosistemas vinculado a él - de capital importancia para Chile - con los intereses divergentes de Estados reclamantes y no reclamantes de soberanía; desarrollados y no desarrollados; superpotencias, potencias

Antártico, merece atención la creación de un Fondo Nacional de Investigación Antártica de manera que pueda contarse oportunamente con estudios

mayores y potencias medianas; interesados inmediatos por contiguidad, y mediatos; promotores de una explotación de los recursos minerales al más breve plazo y sin rabas, con aquellos que sustentan un criterio más conservador.

Parece fuera de toda duda que la presencia de Chile en el Sistema Antártico hace imprescindible la incorporación de la Convención sobre Recursos Minerales al ordenamiento jurídico nacional. Para ello se requiere no sólo la decisión política dirigida a ese propósito, sino una adecuada adaptación de dicho ordenamiento a fin de dar cabida en él al régimen convencional internacional.

6. Lo dicho cobra especial importancia por cuanto en 1991 cualquiera de las Partes Consultivas podrá convocar a una Conferencia de todas las Partes Contratantes a fin de revisar el funcionamiento del Tratado Antártico.

Desde algunos años a esta parte se ha manifestado en el seno de la ONU una creciente presión originada en países del Tercer Mundo para que se internacionalice el continente blanco, declarándolo patrimonio común de la humanidad.

Tratándose de un régimen objetivo, sus efectos trascienden el principio conforme al cual el tratado sólo obliga a quienes lo han ratificado. Táctita y mayoritariamente el Sistema Antártico ha sido reconocido y se le considera oponible a terceros. Ello en virtud de los factores de permanencia en el tiempo, congruencia con las finalidades de interés general, y estabilidad de la situación antártica que lleva implícitos. Tampoco es despreciable el argumento que participan en él Estados cuya población corresponde a las tres cuartas partes de la mundial.

7. Conviene a Chile mantener dicho sistema de jurisdicción concurrente ejercida en forma selectiva, sin perjuicio de algunos ajustes menores. En él sus títulos de soberanía territorial siguen incólumes, en tanto que otros Estados no pueden presentar mayores reclamaciones. Es incontestable la integración de Chile a la realidad antártica, tanto por la interrelación geográfica y ecológica de su territorio austral con el

oro, plata, marfil; pieles; joyas; yates; casas rodantes; etc.) y tasas de entre el 15% para vinos, cervezas y bebidas analcohólicas, hasta el 70% para el whisky, pasando por el 25% para el pisco.

Es obvio, que esta estructura no responde a ninguna racionalidad económica y sólo está ahí para tranquilizar, en mi opinión, algunas conciencias superficiales. Además, y con la excepción de las bebidas analcohólicas, la recaudación es ínfima no sólo porque per se no representan mucho sino porque existe mucha evasión.

Al respecto, creo que se debe adoptar una actitud pragmática al enfrentar este rubro. La estructura que existe hoy, es bastante más simple que la que existía hace algunos años y es posible mantenerla.

Sin embargo, hay que combatir las tasas adicionales al consumo de bienes durables pues ellas contribuyen a hacer más inaccesibles este tipo de bienes para las personas que no los poseen.

### **Otros Impuestos**

En cuanto a los impuestos a los combustibles y al tabaco y cigarrillos creo que deben mantenerse pues sería difícil reemplazar los montos recaudados, que son cuantiosos. Además, son fáciles de fiscalizar y hasta se podría argumentar que se desea, por distintas razones, desincentivar su consumo.

Por último, respecto de la ley de timbres, se podría derogar totalmente con excepción del impuesto al crédito que es sustituto del IVA. Sin embargo, también es una fuente importante de ingresos y no entorpece la actividad económica.

Territorio Antártico Chileno, cuanto por la efectiva vinculación entre aquél y éste, gracias a vías de comunicación rápidas y eficaces. Extinguido o modificado sustancialmente el tratado, la Antártica quedaría expuesta a la pugna de las grandes potencias por los espacios estratégicos, las posiciones geopolíticas, y la explotación incontrolada de los recursos de todo orden, con los consiguientes efectos negativos para los derechos de Chile, su actual gravitación en el sector, incluyendo su proyección al Pacífico todo, y la integridad de los ecosistemas polares, de primordial importancia para la subsistencia de la riqueza de recursos marinos en todo su litoral.

8. El futuro antártico atañe a la Nación toda; para asegurarlo debe estructurarse, con realismo y decisión, una política coherente, basada en circunstancias y metas acordes con nuestros medios.

No cabe esperar un reconocimiento de la plena soberanía de Chile en la Antártica. Aún más, la superposición de reclamaciones en la mayor parte del Territorio Antártico Chileno suscita delicados problemas frente a actividades como la explotación de recursos minerales en el marco de la Convención sobre esa materia.

De ahí que es esencial el mantenimiento del Tratado de 1959 y la plena participación de Chile en el Sistema Antártico.

9. Una política antártica requiere, al efecto, la ampliación de infraestructuras, ampliación de las facilidades portuarias en Punta Arenas y de la pista aérea en Teniente Marsh, puertos y pistas aérea en Navarino; rutas de penetración en el interior antártico; el incremento de las actividades de investigación y desarrollo científico en el marco de un plan nacional, apoyado en Universidades, institutos especializados y organismos estatales; aumento de la actividad turística; racional poblamiento austral y otras medi

De acuerdo con las tendencias que actualmente caracterizan al Sistema Antártico, merece prioridad la investigación científica, a cuyo efecto sería de importancia la creación de un Fondo Nacional de Investigación Antártica, de manera que pueda contarse oportunamente con estudios

especializados en materias de inminente actualidad, como ser el perfeccionamiento del Sistema Consultivo Antártico, respecto del cual se ha sugerido la creación de una Secretaría; posición de Chile frente a los desafíos que presentará la eventual Conferencia de 1991 sobre el Tratado de 1959; criterios y soluciones en lo tocante a la incorporación de la Convención sobre Recursos Minerales y, en su tiempo, en cuanto a la exploración y explotación de tales recursos; adecuada aplicación de la Convención de Recursos Vivos Marinos Antárticos; directivas para la pesca en los mares australes, etc.

10. Funcionalmente, las iniciativas y acciones del estado deben coordinarse con las labores de la comunidad científica nacional y con la empresa privada.

Para ello parece indispensable, según se ha dicho, rever la actual organización de las instituciones encargadas de la formulación y ejecución de la política antártica: Comisión Política Antártica, Instituto Antártico Chileno, sin olvidar la actividad de las Fuerzas Armadas quienes han llevado con eficiencia el peso, principalmente, de los aspectos materiales de la tarea antártica. Cabe pensar que mediante estructuras descentralizadas podría lograrse un mejor aprovechamiento de recursos y mayores beneficios.

En conclusión, repetimos, estamos frente a una tarea nacional, de la cual deberán tomar conciencia los chilenos desde la primera enseñanza y cuya consecución habrá de promover mediante actividades de divulgación y otras en todos los niveles, incorporando a ella a académicos y especialistas en las disciplinas atinentes.

## RECURSOS MARINOS

1. La proyección marítima de Chile no sólo constituye un factor relevante en su política internacional, sino que conlleva aspectos económicos y sociales importantes, cargados de expectativas y desafíos para el bienestar del país.

Esta nota se limita a un análisis preliminar relativo a recursos marinos, incidencia de su explotación en la economía nacional, desarrollo de la pesca industrial, su estado actual y objetivos de una política pesquera en una economía social de mercado que, obviamente, no debe ni puede desatender la protección de los recursos marinos renovables y su óptimo aprovechamiento.

2. Las aguas jurisdiccionales chilenas -mar territorial y zona económica exclusiva- presentan una variedad y riqueza de recursos marinos que dan a nuestro país ventajas comparativas en lo tocante a pesquerías, especialmente en cuanto a especies pelágicas. Además, su extenso litoral debería incentivar una vocación marítima que permitiera llevar el esfuerzo a la pesca de altura y llegar hasta los fondos de pesca situados más allá de sus aguas jurisdiccionales, actualmente aprovechados por flotas pesqueras de varias banderas.

3. La expansión de la pesca industrial en Chile es de corta data. Los inicios pioneros se remontan a la década de 1950; luego el impulso debido a la acción de CORFO a comienzos de la década de 1960, dirigida a crear fuentes de trabajo y polos de desarrollo en el norte del país, en sustitución de la actividad de las plantas salitreras paralizadas; el intervalo marxista de socialización de las empresas; aquel de resultados insatisfactorios y éste un rotundo fracaso, preceden al auge experimentado por este sector industrial de alto riesgo en los últimos 15 años, dentro de un esquema económico de libre mercado.

Los desembarques de productos del mar han aumentado de 1,1 millones de tons. en 1974 a 5,7 millones de tons. en 1986, con lo que Chile se sitúa en quinto lugar, después de Japón, URSS, China y los EE.UU. de A. en cuanto a captura.

De tan alto volumen de pesca el 90% corresponde a especies pelágicas. Estas se destinan, a su vez, en más de un 90% a reducción, esto es, a producción de harina de pescado, rubro en el cual nuestro país es el primer exportador en el mundo, con un 1,1 millones de tons., por un valor de aprox. US\$315 millones que representa aprox. un 60% de las exportaciones del sector pesquero, el cual, a su vez, constituye el 12,7% del total de las exportaciones del país.

La pesca es uno de los sectores más dinámicos de la economía nacional; su crecimiento en el período 1974 a 1985 alcanza a un 13% promedio anual, en tanto que el P.G.B. sólo alcanza una tasa promedio de 3,8%. Con todo, y en razón del escaso valor agregado de la producción pesquera, su participación en el P.G.B. sólo es de un 2,3% (1985).

Si bien la producción física pesquera sigue basada esencialmente en la harina de pescado -y su subproducto, el paulatino incremento en los rubros productos del mar en conserva y congelados. Frente a un valor de la harina de pescado (exportación y consumo interno) de US\$315 millones y US\$18 millones por capítulo de aceite (59% y 3% del total, respectivamente), las conservas y el congelado de pescado exportado logran US\$26 millones y US\$68 millones (5% y 13% respectivamente), en tanto que las conservas y congelados de mariscos suman US\$83 millones (15% del total).

Es ésta una tendencia a valorizar la pesca mediante procesos de elaboración con miras a hacerla apta para el consumo humano, que debe continuar a fin de utilizarla en la mejor forma posible, tanto desde el punto de vista de protección del recurso, como en provecho de la economía en general.

4. La pesca industrial se ha sustentado, principalmente, en la extracción y procesamiento de las especies pelágicas, peces pequeños, de carne oscura, ricos en materias grasas y proteínas, menos apreciados para el consumo humano, de rápida descomposición una vez capturados (anchoveta, sardina española, jurel). Junto a las costas peruanas y chilenas la corriente de Humboldt, surgencias provocadas por los vientos

dominantes y la intrusión de aguas subtropicales, además de adecuadas condiciones de temperatura, salinidad, oxígeno y luz, y la consiguiente riqueza de fito- y zooplancton permiten la vida y reproducción de una biomasa pelágica que se cuenta entre las más importantes de todos los mares.

La captura y procesamiento industrial de estas especies, destinadas principalmente a reducción, esto es, a harina, se concentra en la zona Arica-Coquimbo y, en menor medida, en el Golfo de Arauco (25 y 14 plantas, 43% y 21% de la flota pesquera industrial aprox., producción valorizada en US\$4 millones y US\$1,5 millones, respectivamente (cifras de 1986). Con posterioridad, las capturas en una y otra zona prácticamente se han equiparado.

5. La pesquería de especies demersales -diferentes especies de merluza, congrios, bacalao de profundidad, etc.- dirigida en un comienzo a abastecer el mercado local con productos frescos, se ha orientado, también, hacia la exportación. Ella se basa en los puertos del Golfo de Arauco (desembarque aprox. 30.000 tons. de merluza común), y recientemente se ha extendido a la zona austral (desde el paralelo 42 grados hasta el 57 grados LS), en donde operan alrededor de 10 barcos factoría, los que obtienen una captura total de aprox. 70.000 tons. anuales.

6. La pesca industrial del camarón y del langostino, que en conjunto apenas alcanza a 15.000 tons. anuales, tiene la virtud de generar altos ingresos por concepto de exportación, aprox. US\$14 millones y de requerir una importante mano de obra en el procesamiento del recurso. La pesca de crustáceos en la zona sur austral se basa principalmente en la centolla y el centollón, con un desembarque de 2.000 tons. y características económico-sociales similares a las del camarón y langostino, siendo de advertir que las capturas son realizadas en su mayor parte por pescadores artesanales.

La langosta tipifica la pesca insular (Pascua, archipiélago de Juan Fernández e islas Desventuradas). También aquí este esfuerzo pesquero lo realizan principalmente pescadores artesanales.

7. Las pesquerías bentónicas, dirigidas a la extracción de almejas, locos, erizos, cholgas, choritos, machas, ostiones y otras especies litorales, alcanzaron en 1986 un desembarque cercano a 150.000 tons.

La exportación de las especies bentónicas y de crustáceos, redituó aprox. US\$95 millones.

8. Especial consideración merece la acuicultura, para la cual, nuestro extenso y variado litoral presenta condiciones extraordinariamente favorables. Es ella, indudablemente, una respuesta a las pesquerías meramente extractivas, dependientes de biomassas sujetas a ciclos y determinantes naturales no suficientemente conocidos - basta recordar el fenómeno "El Niño" de tanto impacto en los recursos pelágicos - y a un esfuerzo de pesca sostenido, que tal vez pueda significar sobreexplotación.

De reciente introducción al país, la acuicultura ha concitado un creciente interés, que se ha traducido en el establecimiento de buen número de centros de cultivo (300), de apoyo y de investigación. Sobresalen en este cuadro las algas graciliarias, los salmonidos y algunos moluscos. La producción de este sector alcanzó en 1987 a aprox. 14.000 tons., con un valor estimado de US\$30 millones.

9. El sector pesquero industrial proporciona empleo directo a cerca de 20.000 personas, de las cuales las 3/4 partes laboran en las plantas. La incorporación de un mayor valor agregado a la producción pesquera significará, sin duda, un aumento de la fuerza de trabajo en el sector, según se desprende de la relación entre las plazas que requieren la actividad propiamente pesquera y la industrial.

Contrasta con estas cifras la ingente fuente de trabajo que proporciona la pesca artesanal, que ocupa aprox. 50.000 personas.

10. El régimen jurídico al que está sujeta la explotación de los recursos marinos se basa en las disposiciones del Código Civil, en conformidad a las cuales la pesca es una especie del modo de adquirir denominado ocupación, mediante la cual se adquiere el dominio de las cosas que no pertenecen a nadie y cuya adquisición no es prohibida por las leyes chilenas, o por el derecho internacional.

Dicho cuerpo legal establece la libertad de pesca en los mares, pudiendo efectuarla en aguas jurisdiccionales solamente los chilenos y los extranjeros domiciliados.

La legislación especializada está contenida en el DFL. N°5, fecha 03.05.1983, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción -del cual depende la Subsecretaría de Pesca- el cual fija el texto refundido y coordinado del DFL. N°34? de 1931, que legisla sobre la industria pesquera y sus derivados. Corresponde al Ministerio indicado fijar las políticas básicas para dirigir y coordinar las actividades que corresponde realizar al Estado en relación con el sector pesquero. Su acción, junto con promover el desarrollo de dicho sector, debe encaminarse a la protección, conservación y aprovechamiento integral de los recursos hidrobiológicos y del ambiente acuático del país.

Para la consecución de estos objetivos corresponde a la Subsecretaría de Pesca, entre otros, proponer las normas de protección, control y aprovechamiento racional de los recursos hidrobiológicos; otorgar permisos de pesca y para la instalación, ampliación o traslado de industrias pesqueras y establecimientos de cultivos; orientar la actividad del sector industrial hacia un eficiente aprovechamiento de los recursos pesqueros; promover y coordinar la investigación pesquera. La ejecución de la política pesquera nacional y la fiscalización del cumplimiento de ésta y de las normas legales y reglamentarias sobre pesca, caza marítima y demás formas de explotación de recursos hidrobiológicos, está a cargo del Servicio Nacional de Pesca, con sus respectivas Direcciones Regionales.

En el campo de la investigación, además de los Institutos Universitarios, el Instituto de Fomento Pesquero (IFOP) dispone de laboratorios e instalaciones de investigación en la sede central y en los principales centros pesqueros del país, y acumula un acervo de conocimientos biológicos, pesqueros, tecnológicos y económicos sobre los recursos pesqueros, con acento en aquellos que constituyen la base de la explotación actual.

En los últimos años, con el apoyo y en coordinación con las empresas pesqueras, se ha logrado un encomiable avance en sectores especializados.

También la Comisión Nacional Científica y Tecnológica (CONYCIT) promueve el desarrollo de las ciencias y tecnologías del mar. Un enfoque novedoso en cuanto a investigación y aplicación de modernas técnicas, especialmente en el cultivo y repoblamiento de recursos del mar proviene de la Fundación Chile, que ha obtenido logros notables.

11. A modo de conclusión es dable formular algunas observaciones y sugerencias preliminares, que no pretenden abarcar todos los aspectos y menos aún la compleja problemática del aprovechamiento de los recursos hidrobiológicos, sino que se limitan a esbozar algunos lineamientos tentativos que cabe desprender de la exposición precedente.

11.1 El espectacular avance en los últimos años de la pesquería nacional ha hecho de ella uno de los sectores de mayor desarrollo. Tal auge se ha logrado principalmente, concentrando el esfuerzo de pesca en las especies pelágicas, destinadas, en su mayor parte, a la producción de harina de pescado.

11.2 El esfuerzo de pesca aplicado a las principales pesquerías pelágicas (sardina española, jurel, anchoveta), demersales (langostino colorado, merluza del sur) y bentónicos (loco, erizo, almeja), especialmente en las áreas tradicionales de pesca, no parece admitir un incremento sustancial, lo que exige un cuidadoso análisis por parte de los industriales, con el apoyo de adecuadas investigaciones y una actitud de restricción por parte de los usuarios de los recursos.

11.3 La incorporación de un mayor valor agragado a las capturas pelágicas, utilizando la capacidad instalada de las plantas conserveras y la receptividad de los mercados para estos alimentos envasados, constituye una tendencia de la más alta importancia en función del mejor aprovechamiento de las capturas, con incidencia positiva en aspectos económicos y sociales.

11.4 De la misma manera la intensificación de otros rubros de elaboración, congelado de demersales y especies bentónicas, conservas de éstas, como la introducción de nuevos productos, v.g. pulpa a base de jurel, similar al "surimi" de los japoneses, está en la línea de propender a una mayor elaboración del recurso.

11.5 La acuicultura presenta buenas expectativas y su desarrollo ha tenido un notable y exitoso incremento en los últimos años que habrá de identificarse, a cuyo efecto se justifican determinadas ampliaciones de infraestructura.

11.6 La pesca de alta mar, dentro de la zona económica exclusiva adyacente a nuestro litoral, y en lo posible, más allá, es una necesidad y un desafío para un país que se precia de su vocación marítima.

11.7 Por su fuerte incidencia social, la pesca artesanal merece especial atención y apoyo para su perfeccionamiento y productividad.

11.8 El carácter subsidiario del Estado tiene, en relación con la actividad pesquera, una connotación especial. En efecto, en atención a que ésta se ejerce respecto de una riqueza cuya conservación y racional aprovechamiento interesa a la comunidad nacional, debe encontrarse la justa ecuación entre la libre iniciativa de los particulares y las medidas legales o administrativas que cautelen la fuente de la actividad pesquera, esto es, los recursos naturales, que no son inagotables, a cuyo efecto son de primera importancia las tareas de investigación y de tecnología aplicada.

11.9 La actividad pesquera, en tanto que actividad económica, al mismo tiempo, relacionada con lo anterior, presenta una gran concentración espacial y económica.

Este concentración ha acrecentado las marcadas desigualdades regionales en la medida que, especialmente en Santiago, se producen economías de aglomeración que hacen más efectiva la imputación de todo tipo de actividades en la capital en desmedro del resto de las regiones que se ven, en tanto, desposeídas de una serie de recursos. Es decir, se le medida que el crecimiento del mercado consumidor, las instituciones financieras y crediticias y, en general, todos los servicios tanto de orden económico, social o administrativo necesarios para el mejor funcionamiento del mercado productivo se localizan en Santiago, hace imposible cerrar la brecha de desigualdad.

## DESARROLLO REGIONAL

### Principales problemas regionales.

En una perspectiva nacional interesa destacar aquellos problemas que por su relevancia son determinantes para definir una acción del Gobierno.

Existe una serie de fenómenos que desde largo tiempo han caracterizado a Chile y que aún no han imposibilitado sistemáticamente un proceso de desarrollo económico -social más racional desde el punto de vista espacial, que en vez de atenuar las disparidades regionales, las han acentuado dentro de una marco de desarrollo económico generalizado en el país.

Entre ellos, el que parece más notorio y que refleja por sí solo la situación regional chilena es la concentración desmesurada.

Es un hecho conocido que Chile se ha caracterizado y aún muestra una altísima centralización en sus niveles políticos administrativos y, al mismo tiempo, relacionado con lo anterior, por una gran concentración espacial y económica.

Esta concentración ha acentuado las marcadas desigualdades regionales en la medida que, especialmente en Santiago, se producen economías de aglomeración que hacen más atractiva la localización de todo tipo de actividades en la capital en desmedro del resto de las regiones que se ven, or ende, desposeídas de una serie de recursos. Es decir, en la medida que el grueso del mercado consumidor, las instituciones financieras y crediticias y en general, todos los servicios tanto de orden económico, social o administrativos necesarios para el mejor funcionamiento del aparato productivo se localicen en Santiago, será imposible cerrar la brecha de desigualdad.

## **PRECIOS DEBEN SER LIBRES Y ESTABLES**

### Libertad para Decidir

La economía social de mercado es un sistema de organización de la producción de bienes y servicios, basado en la libre decisión de las personas y entidades productivas en torno a qué producir, cómo producir, y cuánto producir.

Es característica fundamental de una economía de mercado tanto la libertad en las transacciones, como la libertad de producción y consumo en sus acepciones más vastas y generales. Es a través del ejercicio de estas libertades como las personas logran mejor la satisfacción de sus necesidades materiales.

La iniciativa de los individuos para decidir libremente qué producir, cómo hacerlo y también qué consumir, ha incentivado enormemente las posibilidades de producción, el desarrollo de nuevos productos y la creación de tecnologías que caracterizan la economía moderna.

En la actualidad la enorme cantidad de diferentes bienes y servicios que ofrece la economía moderna hace impensable el autoabastecimiento a nivel de individuos, por lo que todos utilizamos mecanismos intercambios para satisfacer nuestras necesidades.

### Las Señales del Mercado

Estas relaciones de intercambios e interdependencia expresadas en múltiples y variadas formas de comercio es lo que constituye el mercado moderno. Minuto a minuto a través de decisiones de compra, las personas están indicando sus preferencias de consumo, las que al materializarse crean la demanda que indica a los productores qué y cuánto producir.

La libertad de consumo y trabajo son las piedras angulares de este sistema y cada persona decide como distribuir sus propio ingresos entre consumo y ahorro.

## LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO REGIONAL

El análisis de los grandes potenciales regionales y de la funcionalidad que hoy día presenta la estructura espacial del país, ha permitido concluir en la necesidad de modificar el comportamiento detectado y, particularmente, su tendencia.

Para modificar esta tendencia, los grandes objetivos del desarrollo regional deberían ser los siguientes:

- Buscar un mayor equilibrio entre el aprovechamiento del potencial de recursos naturales, la distribución geográfica de la población y la seguridad nacional.
- Brindar a la población regional la posibilidad de participar en la definición de su propio destino, contribuyendo y comprometiéndose además, con los objetivos superiores de la región y del país.
- Contribuir a los objetivos del crecimiento económico nacional a través de una racional y mejor utilización del territorio y sus recursos.
- Dar a los habitantes del país una igualdad de oportunidades para alcanzar los beneficios que entregará el proceso de desarrollo postulado.
- Velar, directa y continuadamente, sobre la permanencia del territorio como un ente que renueva sus recursos naturales y que proporciona a sus habitantes un medio ambiente óptimo para desarrollarse plenamente.

Es indudable que cualquier intento de definir una estrategia regional de desarrollo debe emanar de los objetivos nacionales, por cuanto éstos son los que, de acuerdo a los plazos para los cuales están formulados y al contenido que tengan en relación a las variables espaciales, determinarán el carácter de dicha estrategia y, en consecuencia, la vialidad y el ritmo para lograr los propios objetivos regionales.

Ahora bien, se ha afirmado en el marco de los objetivos globales de desarrollo económico y social del Gobierno, fundamentalmente en lo que se refiere a contenidos de corto y mediano plazo, que la escasez de ciertos recursos, especialmente recursos financieros para formación de capital, no permite implementar una estrategia que se proponga lograr el desarrollo integral y equilibrado del espacio geográfico, sin sacrificar en forma sensible el ritmo de crecimiento de la economía en su conjunto.

Debe recordarse que el sistema económico postulado por el Gobierno es esencialmente de mercado, reservándose el Estado los mecanismos de regulación para evitar las distorsiones que puedan plantearse. En términos regionales y de acuerdo a lo anterior, se ha postulado la máxima movilidad interregional de factores principalmente capital y trabajo; la generación de una "atmósfera económica" positiva para la iniciativa creadora del sector privado y la entrega a las distintas regiones, de mecanismos institucionales descentralizados, que permita una relativa autonomía en la toma e implementación de decisiones económicas.

Este esquema, apoyado por un sistema nacional de prioridades que garantice el cumplimiento de los objetivos generales del Gobierno Central, deberá permitir la igualación de las rentas per cápita regionales, atenuando el fenómeno actual de los desequilibrios regionales y generando una estructura económico-espacial eficiente de acuerdo a las ventajas comparativas que cada región ofrezca en sistema esencialmente de mercado.

Al mismo tiempo, la política global enfatiza el rol preponderante de la inversión social, como instrumento de justicia y compensación de los actuales desequilibrios regionales.

Es a partir de estas restricciones que debe concebirse una solución que, aún cuando no busque modificar los aspectos esenciales de la actual estructura espacial, logre la incorporación y el desarrollo de algunas regiones menos desarrolladas. Para ello, las grandes líneas de la estrategia se establecerán con el propósito de captar ciertos recursos que normalmente se seguirían concentrando en los centros dominantes y canalizados hacia las regiones periféricas seleccionadas.

De esta forma, el modelo de equilibrio regional, con amplia movilidad de los factores capital y trabajo, necesariamente debe entenderse como uno de los elementos de la estrategia de desarrollo regional, que solo podrá alcanzarse, en la medida que simultáneamente se creen condiciones regionales que permitan que efectivamente esta movilidad interregional de factores conduzca a un modelo más equilibrado desde el punto de vista espacial, sobre la base de la igualdad de oportunidades económicas para la mayoría de las regiones del país.

Para que ésto ocurra hay que destacar dos grandes situaciones que, por su importancia deben ser resueltas por la política de desarrollo regional:

- a) El carácter estratégico que tienen las regiones extremas del país, desde el punto de vista de los objetivos de seguridad nacional, que demandan para su desarrollo integral un esfuerzo conciente y deliberado por parte del Estado para inducir su crecimiento, incrementar su población y generar una base económica estable y dinámica; todo esto en una magnitud que no es compatible con las posibilidades que brinda hoy día la sola localización de recursos, regulada por el mercado.
- b) El carácter de "metrópoli-periferia" que tiene la actual estructura económico-espacial chilena, donde la "metrópoli" capta los principales factores de la producción, donde tiene la mayor dinámica de crecimiento, donde los términos de intercambios son desfavorables para la "periferia" por la naturaleza de su estructura productiva, y donde la "periferia" presiona socialmente por revertir la situación imperante, implica la presencia de un círculo a agravar más la situación de los desequilibrios regionales de hoy.

Se puede afirmar que por la inercia de este proceso concentrador, el solo propósito de mantener la actual estructura espacial deformada requerirá de una acción de gran envergadura en materia de desarrollo regional. La decisión de desarrollar las regiones extremas es una orientación clara de nivel político que no requiere mayor discusión. Sin embargo, respecto a romper la inercia del modelo "centro periferia", si que se plantean algunas interrogantes que requieren respuesta.

En una estructura económico-espacial como la descrita, el sistema regional se ve afectado principalmente por la inercia del proceso concentrador, entre otras razones, por lo siguiente:

- No hay evidencias que la productividad marginal del capital tienda a reducirse en la metrópoli por deseconomías de aglomeración; más aún, si se consideran las grandes inversiones en infraestructura que se están realizando en Santiago.
- Las exportaciones de manufacturas de la metrópoli (predominantes por su estructura productiva) son más dinámicas que las producciones principalmente primarias de la "periferia".
- La tendencia al desarrollo más acelerado de las industrias orientadas al mercado o a las economías externas, que favorece a la metrópoli.
- El carácter innovativo de la metrópoli en cuanto al desarrollo tecnológico y crecimiento de los servicios especializados a la producción.
- Inhábilidad de la "periferia" para ajustarse a los rápidos cambios socio económicos de la metrópoli, en gran parte por la disminución de su peso poblacional relativo, por la emigración selectiva que la afecta y por el peso de las estructuras productivas tradicionales.

Por todo lo dicho, la formulación de una estrategia de desarrollo regional, que conduzca a la imagen buscada, requiere en esta etapa de contenidos que garanticen la ruptura del círculo vicioso detectado y el cumplimiento de los objetivos de desarrollo regional en un plazo conveniente, considerando las peculiaridades de la realidad territorial y, al mismo tiempo, las características del sistema económico postulado.

En esta forma, la estrategia de acción regional, a nivel nacional, deberá sustentarse en una concentración de esfuerzos sobre lugares del espacio geográfico nacional que, por sus características, permiten maximizar el uso de los recursos limitados disponibles para la implementación de la política regional.

De esta forma, la principal preocupación al construir una imagen del desarrollo regional del país, que consideren las restricciones ya enunciadas, está representada por la selección de aquellas regiones y sus centros urbanos, en las cuales se concentrará la acción deliberada del Estado para promover un cambio en la estructura espacial vigente.

Obviamente, la selección de estas regiones y centros urbanos, deberá garantizar el mayor impacto interregional de los efectos multiplicadores del proceso de crecimiento inducido, ya que el resto de las regiones y centros no contemplados, solo operarán en el marco de las políticas globales de desarrollo, compitiendo por la captación de los factores productivos móviles que se dispongan en el sistema económico general regulado por el mercado.

Es decir, existe un contenido de carácter general válido para todas las regiones del país, en base al cual ya se inició una descentralización territorial de la administración pública y un impulso a las iniciativas regionales y mecanismos para implementación de gobiernos y planificación intraregional. En este marco prevalecen los lineamientos fundamentales en cuanto a la puesta en práctica del sistema esencialmente de mercado, con regulación por parte del Estado a través del sistema nacional de prioridades.

La mayor responsabilidad de implementación recae en las propias regiones, en la eficiencia con que actúen sus gobiernos regionales y el esfuerzo que desplieguen los empresarios locales en base a su capacidad, iniciativa y respuesta a los estímulos oficiales.

Este nivel de contenido incluye además la preocupación del Gobierno por la atención de los problemas sociales de la población en todo el territorio nacional, utilizando la inversión en los sectores sociales como instrumento de justicia y compensación de los actuales desequilibrios regionales, como ya se ha dicho.

Pero, además, se requerirá una política de acción coordinada en algunos centros urbanos y regiones que servirán de base para cambiar la tendencia histórica regresiva del desarrollo regional, aprovechando al máximo las potencialidades que ofrece el territorio, sus recursos naturales y humanos.

El propio análisis de los problemas y potenciales regionales entrega los elementos necesarios para seleccionar estas regiones y centros prioritarios.

Es a partir de requerimientos mínimos para implementar el desarrollo regional y de potenciales que están latentes, que se configura la conceptualización y selección de regiones y centros prioritarios.

La inversión para que sea productiva debe estar destinada a satisfacer necesidades reales, expresadas por los consumidores a través del mecanismo "mercado - precios" que indica a los productores una preferencia de los consumidores por tal o cual producto. El productor, a su vez, deberá determinar si a esos niveles de precios la producción demandada es factible de realizar, atendiendo al costo de las materias primas necesarias, al trabajo involucrado y a la capacidad productiva instalada, para obtener así una remuneración o utilidad.

### La Competencia trae Eficiencia.

Es normal que existan varios o muchos productores de un determinado bien. Ellos tratarán de vender sus productos al mayor número de consumidores y en este esfuerzo competirán ofreciendo mejoras a sus productos o precios menores. Si algún fabricante sube sus precios por sobre los de sus competidores disminuirá sus ventas.

El proceso competitivo de producción va ofreciendo a los consumidores mejores opciones y calidades, así como la posibilidad de beneficiarse de las disminuciones de costos derivados de las nuevas tecnologías o de la reducción de costos por las economías de escala en la producción.

Es así como, incentivados por la posibilidad de obtener utilidades los productores van buscando nuevos productos y al menor costo posible. En cambio, en las situaciones de monopolio el productor tiene una ventaja económica sobre el consumidor que le permite cobrar un precio mayor al que existiría en caso de competencia.

La economía social de mercado es contraria al monopolio y este aspecto requiere de una legislación antimonopolio eficaz. Con todo, la sola ley no siempre es el método más eficiente o práctico de control de monopolios, especialmente en países pequeños, donde en muchas áreas no hay justificación económica para que se instalen gran número de productores, por ejemplo, producción de acero.

### El Comercio exterior Controla a los Monopolios

En países como Chile, una de las herramientas más eficaces para mantener la competencia y a través de ello lograr precios justos para el consumidor

es la apertura al comercio exterior. Esta obliga a los productores nacionales a alcanzar altos niveles de eficiencia y cobrar precios equivalentes a los de otros países. Dado que existe numerosas imperfecciones en el comercio mundial, la apertura al Comercio Exterior debe contemplar una protección al productor nacional.

La competencia con el exterior es también la herramienta más eficaz para controlar precios y asegurar a productores y consumidores un trato justo, derivado de realidades objetivas y no de decisiones de carácter administrativo o burocrático por parte de la autoridad estatal.

#### Tarifas Racionales para ciertos Monopolios.

Existen, sin embargo, algunas excepciones generales al régimen de libertad de precios. Es el caso de los servicios de utilidad pública de naturaleza monopólica y el de monopolios de producción. En el caso de los servicios de utilidad pública como electricidad, gas de cañería, agua y teléfonos, la competencia directa no es posible, por lo que el establecimiento de una tarifa regulada por la Autoridad es la solución convencional.

La tarifa no sólo debe buscar proteger al consumidor, sino también debe permitir un retorno equitativo al productor y asegurar que en el largo plazo el servicio requerido esté disponible en las cantidades necesarias para la población. Existen fórmulas para fijar tarifas que se basan en permitir un retorno fijo sobre el capital invertido, el recupero de los costos técnicos, la depreciación de los bienes y que además exigen que periódicamente las mejoras de productividad sean compartidas entre consumidor y productor. La existencia de mecanismos de tarifas adecuadas debe permitir atraer capital al sector para hacer posible su desarrollo de acuerdo a las demandas de la población. Debe recordarse que en Chile las fijaciones de tarifas arbitrariamente bajas eliminaron el interés privado por invertir y ello condujo a un deterioro de los servicios o a una clara insuficiencia de ellos. Esto, a su vez, motivó la estatización. Pero al no corregirse la relación "costo - ingresos", el Estado no pudo financiar las inversiones requeridas.

Por otra parte es tradicional que cuando una empresa pasa a manos del Estado, los controles que éste ejercía sobre la empresa particular desaparecen y los consumidores pierden la protección que antes tenían.

### Las Bandas de Precios para la Agricultura.

La política de precios en relación a ciertos productos básicos de la agricultura, ha tenido en los últimos años un tratamiento especial debido a la creación de las bandas de precios. Las "bandas" buscan estabilizar los precios en el mediano plazo, a la vez que otorgan una protección adicional para el productor que de otra manera debería competir con los fuertes subsidios a la exportación de alimentos de Europa y Norteamérica. En principio, los países productores de alimentos deberían luchar y están haciendo, para evitar o impedir que la política de subsidios del Mercado Común continúe, ya que ello es una perturbación a la economía mundial.

También debe tenerse presente de que si las "bandas" son "altas" en relación a los costos y recursos disponibles, la tendencia será a la "sobre producción", lo que puede terminar por desprestigiar el sistema, y que esto sería indicativo de que los precios al consumidor podrían ser menores.

### Política Monetaria y Precios Estables.

El objetivo de la política monetaria es lograr la estabilidad en los precios.

Los precios estables son una gran ventaja para el desarrollo ya que facilitan la asignación eficiente de recursos. La inflación siempre crea algún tipo de distorsión en las relaciones de valor de los productos y, en consecuencia, interfiere con la asignación óptima de recursos.

Por otra parte, la inflación constituye una carga para todos aquellos que dependen de un sueldo o salario, o que han colocado sus ahorros en moneda corriente. Para estos sectores la inflación constituye un impuesto no autorizado por ley alguna y que afecta desigualmente a los ciudadanos. Normalmente, los sectores de menores recursos son los más castigados. Por ello existe unanimidad de criterio entre los economistas de que "el impuesto inflación" es uno de los más regresivos.

### Inflación y Control de Precios.

La inflación se genera cuando los medios de pago, el dinero, crecen más rápido que la disponibilidad de bienes y servicios. En estas circunstancias hay más billetes y monedas para comprar la misma cantidad de productos,

lo que inevitablemente produce aumentos en los precios. Si las autoridades políticas establecen controles de precios cuando el dinero está aumentando rápido, entonces se generan dos fenómenos: un desabastecimiento más o menos generalizado, o un mercado negro.

### Causas de la Inflación

Un Estado necesitado de dinero para satisfacer las necesidades de las arcas fiscales, es una de las causas más frecuentes de emisión de dinero.

En la nueva Constitución se proyecta un Banco Central más independiente del Poder Ejecutivo, en lo que sus directores durarán períodos largos y no podrán ser cambiadas por decisiones políticas. Una autoridad monetaria más independiente y estable es fundamental para controlar dicho foco inflacionario.

### Tasas de Interés más Libres

Las tasas de interés fueron fijadas, en el pasado, en niveles que no compensaban la inflación, por lo tanto, el obtener un crédito era lisa y llanamente una fórmula de obtener subsidios.

La presión por crédito obligaba a aumentar la cantidad de dinero, lo que generaba presiones inflacionarias adicionales.

La tasa de interés debe ser libre. Su regulación debe realizarse, indirectamente, a través de una política monetaria que genere la liquidez suficiente para un crecimiento normal, sin conducir a presiones inflacionarias.

Dada la interconexión de las economías en el mundo es inevitable que cambios en las tasas de intereses de las principales monedas tengan efectos sobre la tasa de interés local. Pretender ignorar estas realidades solo conduce a un éxodo no deseado de capitales hacia el exterior.

Más que la emisión de dinero para regular las tasas de interés, las operaciones de mercado abierto o ventas de pagarés y bonos son los

## **PRIMERA PARTE**

### **POLITICAS ECONOMICAS Y SOCIALES**

1. ROL DEL ESTADO
2. PRIVATIZACIONES
3. POLITICA TRIBUTARIA
4. SISTEMA DE PRECIOS
5. MERCADO DE CAPITALES
6. ECONOMIA ABIERTA AL MUNDO
7. EVOLUCION DE LA EXTREMA POBREZA
8. SEGURIDAD SOCIAL
9. REMUNERACIONES
10. TRABAJO
11. POLITICA EDUCACIONAL
12. JUSTICIA

mecanismos más eficientes para este propósito. Afortunadamente, en Chile este proceso se ha ido desarrollando gradualmente y el Banco Central ahora cuenta con una herramienta eficiente de la que careció en décadas pasadas.

### Para tener un Tipo de Cambio Estable

La regulación adecuada de la cantidad de dinero en la economía es también necesaria para una estabilidad en las políticas de comercio exterior. Cuando aumenta el dinero crece la demanda tanto de productos nacionales como importados y en consecuencia, una parte importante de la mayor emisión se canaliza a las importaciones. Ello se traduce en un mayor gasto de divisas y disminuciones en las reservas internacionales. Este fenómeno, debería contrarestarse con aumentos en el valor del tipo de cambios más allá de lo deseado o esperado por los agentes económicos.

Contínuos ajustes y desajustes de estas variables son dañinas, ya que generan expectativas inflacionarias y tendencias especulativas a la acumulación de productos y materias primas.

## UN MERCADO DE CAPITALES DINAMICOS ES ESENCIAL PARA EL AHORRO Y LA INVERSION

### Ahorro e Inversión

#### Causas de sus bajas tasas

Las bajas tasas relativas de ahorro e inversión entre los años 60 y 73 se explican fundamentalmente por las oportunidades limitadas de inversión descubiertas en aquel período. Intervenciones del Gobierno, un mercado de capitales reprimido, inestabilidad económica, e incertidumbre respecto del derecho de propiedad son los factores que explican el fracaso de nuestra economía para encontrar proyectos en aquel período.

En cuanto a la primera causa no debemos olvidar que las oportunidades de inversión están condicionadas por el tamaño de los mercados y por la salud macroeconómica de la nación. En dicho período el país optó por una estrategia de desarrollo hacia dentro, lo que limitó fuertemente una posibilidad de inversión que aprovechara los tamaños de los mercados externos. El obstáculo de un tamaño pequeño para el mercado interno fue agravado por limitaciones e intervenciones en los mercados de bienes y factores como fijaciones de precios, ampliación paulatina del área de la acción del Gobierno, etc.

El comportamiento fuertemente variante de nuestra economía durante los años 74-84 debe haber influido negativamente sobre las oportunidades de inversión. Por otra parte, cuando el consumo del Gobierno ha sido alto, ello ha actuado como un freno al ahorro y ha sustituido la inversión pública. El gasto público total compite, por otra parte, con el ahorro privado, porque el financiamiento de dicho gasto (vía impuestos o crédito) implica extraerle recursos reales a dicho sector que no podrá destinarse ni a consumo, ni a ahorro.

En cuanto a los impuestos, ellos tienen efectos directos e indirectos que impactan negativamente sobre la inversión por la vía del ahorro. Directamente, porque los impuestos o las utilidades reducen los retornos a la inversión y aumentan el costo del capital y riesgo financiero. En los países de menores ingresos se ha demostrado que cuando los impuestos a las empresas traspasan ciertos umbrales (3 a 4 % PNB) ello afecta negativamente el porcentaje de la inversión en el producto.

Quizás el factor más negativo desde el punto de vista de las limitaciones de ahorro tiene que ver con restricciones al derecho de propiedad de bienes y capital. Al afectar su uso y su transferibilidad se afecta su rentabilidad esperada, lo que obviamente tiene efectos estimulantes o desestimulantes en las expectativas de los inversionistas. Un buen ejemplo de efectos negativos sobre el ahorro y la inversión privada lo encontramos tanto en el agro como en la industria en la época en que el país vivió un clima de incertidumbre respecto de la propiedad de los bienes de producción.

### Es imperativo aumentar el ahorro y la inversión.

En cuanto a los requerimientos de inversión y ahorro hay consenso que el país para crecer a tasas estables y altas requiere una cantidad importante de ahorro. La tasa de inversión debe aumentar incluso por encima del 20% del PGB para que el país pueda crecer a tasas del 5% anual y absorver así en forma permanente el desempleo actual. Idealmente la tasa de inversión debiera alcanzar cifras en torno al 25% del producto en un futuro no muy lejano.

De los requerimientos de inversión se derivan los de ahorro. Dada las restricciones que enfrenta la economía para captar ahorro externo, metas altas de inversión para nuestro medio nos obligarán a hacer grandes esfuerzos desde el punto de vista del ahorro.

### Condiciones necesarias

Para lograr alcanzar las metas de ahorro necesarias se requieren ciertas condiciones básicas. Entre ellas destacan:

\* Oportunidades de Inversión. Para asegurar que las oportunidades de inversión permanecerán abiertas a la capacidad empresarial debe mantenerse abierta la economía para así ampliar las oportunidades. También deben seleccionarse cuidadosamente los proyectos de inversión pública para que éstos sean claramente complementarios a la inversión privada y aprueben sin dificultad las pruebas de evaluación social de proyectos. Idealmente la inversión pública debe restringirse a la infraestructura básica.

No debe alterarse en lo esencial el tratamiento de la inversión extranjera, respetando el principio de no discriminación.

El mercado a su vez debe continuar siendo el mecanismo asignador por excelencia y debe ser complementado y corregido sólo en caso justificado, debido a la presencia de distorsiones evidentes.

\* Tamaño de Gobierno. Aunque el Gobierno no haga un esfuerzo importante y extraordinario por aumentar su propensión a invertir, la mayor inversión fiscal podría incentivar la inversión privada sólo si fuera complementaria. Por otra parte, no se debe olvidar que la inversión pública y la privada compiten por el mismo nivel de ahorro total. Por ello, una reducción de los gastos corrientes del Gobierno es el único camino que podría tener efectos positivos en el mediano plazo sobre el ahorro y la inversión.

\* Impuestos. La legislación tributaria debe favorecer tanto al ahorro como a la inversión. Debe eliminarse la doble tributación que grava al ahorro.

Se suma a lo anterior cualquier esfuerzo que pueda hacerse orientado a sustituir paulatinamente el impuesto a la renta por un impuesto al gasto.

### **Un Sistema Financiero Inoperante**

Hasta antes de la liberación financiera existían en el mercado local múltiples formas de imperfección que tomadas en su conjunto impidieron que las tasas de ahorro para el país fueran elevadas. Uno de los elementos más importantes fueron las fijaciones de tasas de interés a cierto tipo de créditos y otras restricciones legales del mismo tipo.

La principal interferencia fue a través del sistema de precios y consistió en la fijación de ciertas tasas de interés y la prohibición de incluir cláusulas de reajustabilidad en los primeros préstamos. Esta fijación de tasas, combinada con niveles de inflación altos y cambiantes, produjo distintos efectos en nuestra economía. Por una parte, se produjeron efectos negativos en la asignación de recursos crediticios.

En segundo lugar, también se vivió una permanente escasez de crédito debido a la fijación de tasas. Con ello las empresas no podían obtener todo el crédito que necesitaban a la tasa de interés vigente, lo que las obligaba a recurrir a fuentes alternativas de créditos (crédito de proveedores, mercado negro, etc.) cuyos costos de operación y riesgo son mayores debido a la falta de distribución especializada y regulación adecuada.

Un segundo grupo de restricciones importantes afectó principalmente a la flexibilidad que podían tener las instituciones, al impedirle que el funcionamiento de actividades para las cuales presentaban ventajas para que las sociedades colocadoras de acciones y bonos cooperaran en el mercado con nuevas ofertas de emisión.

El sistema tributario afectó negativamente la capitalización de las empresas, el Estado debió aumentar la ingerencia de entidades financieras fiscales y semifiscales tales como: CORFO, ENAMI, CORA, INDAP, CORVI, y el Banco Central y el del Estado a fin de, resolver problemas puntuales y de fondo que generaba alrededor del mercado de capitales.

En la actualidad la situación ha cambiado. Las tasas de interés están determinadas por las fuerzas de mercado y los inversionistas fueron creados a las ventajas comparativas que tenga cada cual.

El mercado institucional esta conformado por bancos, agentes de valores, fondos mutuos, compañías de seguros y AFP, los que han sufrido importantes cambios institucionales y tecnológicos. Esta evolución deberá traducirse en un aumento en el grado de independencia, profesionalismo y conocimiento de los inversionistas institucionales chilenos.

### La Necesidad de un Mercado de Capitales Libre

Existe otra condición esencial para conseguir niveles óptimos de ahorro e inversión y garantizar que los escasos recursos de ahorro vayan a los sectores donde serán mejor y más rentablemente aprovechados. Esta condición se refiere a la existencia de un mercado de capitales que se rija por ciertos principios comunes a las políticas de libre mercado. Estos principios deben ser violados en caso de excepción y cuando la naturaleza de los problemas impidan que las decisiones libres de los agentes económicos a la economía a un óptimo relativo. Ellos son:

\* Los precios libres, con intervención de la autoridad para controlar prácticas monopólicas, externalidades y la producción de bienes públicos.

\* El pleno reconocimiento a la propiedad privada. Ellos tanto respecto de sus derechos como de sus responsabilidades y obligaciones.

\* El rol subsidiario del Estado en materias económicas.

\* La autonomía de las decisiones, concepto que se extiende más allá de la capacidad de fijar precios e incluye los otros aspectos de las funciones gerenciales, productivas y administrativas.

Para su buen funcionamiento, el sistema financiero debe poseer ciertas cualidades mínimas. De acuerdo a ellas el mercado de capitales debe ser idealmente:

\* Neutral. Es decir, sin sesgos (excepción hecha de los sesgos explícitos en los otros objetivos) en favor de un grupo de individuos, de una forma particular de captar fondos, en cuanto a plazo y condiciones de reajustabilidad, en favor de algún sector de la economía, etc.

\* Eficiente. Los costos de intermediación y asignación del crédito deben ser mínimos, dado el cumplimiento de los otros objetivos. El concepto de eficiencia incluye aspectos tales como los costos de quiebra, los "spreads", etc.

\* Equitativo. El sistema debe remunerar la contribución que hace cada cual al aumento de la disponibilidad de insumos restrictivos (ahorro, reducción de riesgo, de otros costos, etc.).

\* Estable. Debe existir permanencia, tanto a nivel de las instituciones en el mercado como a nivel de la normativa y de los parámetros básicos del mercado de capitales: por ejemplo, interés e inflación, tipo de cambio, flujo de fondos desde y hacia el exterior, etc.

\* Honesto. La estructura del sistema financiero debe hacer posible la transferencia de pérdidas a los responsables directos e indirectos de éstas.

\* Completo. Las personas deben disponer de múltiples formas de ahorro con distintas características de riesgos, plazos, condiciones, etc. Se incluye en este concepto el que se genere la cantidad de ahorro necesaria para permitir un crecimiento adecuado del PGB.

\* Competitivo. Ningún agente económico o grupo cohesionado (estado incluido) debe monopolizar la asignación del crédito, la determinación de los precios, las condiciones, etc.

\* Transparente. Los precios deben reflejar fielmente toda la información disponible en el momento de efectuarse las transacciones, por lo que reflejan el valor de la cosa transada, pudiendo el inversionista hacer fe de que el precio obtenido o pagado es el correcto.

Estas ocho cualidades constituyen una lista suficientemente larga y compleja como para poder obtenerlas todas plenamente. El objetivo de mencionarlas todas es llamar la atención respecto a las múltiples dimensiones que tienen un correcto funcionamiento del mercado de capitales. Todas estas cualidades forman parte de un solo "proceso de optimización", por lo que procurar mejoras en una de ellas a veces posterga o lesiona a otra.

### Tareas por hacer

Para perfeccionar el funcionamiento del sistema e incrementar el ahorro y la inversión se recomienda aplicar las siguientes iniciativas:

1.- Estimular el ahorro a largo plazo. El ahorro a largo plazo es de mejor calidad que el de corto plazo por ser más estable y contribuir a reducir el riesgo de liquidez. En consecuencia, es importante incentivarlo entre otras formas por medio de medidas tributarias. En el desarrollo del ahorro a largo plazo el rol de las AFP, y de las Cías. de Seguros de Vidas ha sido fundamental. Para asegurar que los inversionistas institucionales puedan encontrar los instrumentos necesarios, es conveniente incentivar aún más las ofertas de los instrumentos financieros elegibles para dichos inversionistas.

2.- Incentivos Tributarios. Ver documento sobre materias tributarias.

3.- Aumento del ahorro del Sector Público. Las acciones tendientes a moderar el gasto del sector público, incluyendo el gasto de defensa, deben continuar para que el déficit no sólo sea nulo sino que

contribuye en forma importante al ahorro global. No obstante estos esfuerzos, la parte más importante del ahorro adicional que hace falta para alcanzar metas de crecimientos deberán provenir del sector privado.

4.- Capitalización de la Economía. Una economía sana requiere una razón deuda/capital interna y con el exterior reducida que permita dar al ahorro las características de estabilidad y seguridad necesarias para que éste se genere. Para asegurar una economía capitalizada se requiere la remoción de algunas limitaciones a la emisión de acciones. También se requiere hacer redoblados esfuerzos para contar con una Bolsa de Valores seria, profesional y competitiva. Por último, lo importante es seguir avanzando en la capitalización de la deuda externa de nuestra economía.

5.- Protección de la Fé Pública. Para proteger la fé pública se requiere de Cuerpos Legales que permitan adecuados controles y castigos. Al mismo tiempo que, el Estado debe proveer mecanismos de ajuste para casos de emergencia. La actual reforma de la ley de bancos ha sido paso positivo en la dirección correcta. Falta todavía la creación de un Cuerpo Legal coordinado para la globalidad del Mercado de Capitales. La desconcentración del crédito, el límite de seguro de depósitos y la creación de sistemas que permitan agilizar la solución de conflictos entre acreedores y deudores, son reformas que deben mantenerse y/o perfeccionarse.

6.- Información. Debido que Chile cuenta con un mercado de capitales pequeño se hace necesario que la autoridad contribuya a la producción y difusión de información relevante para que los ahorrantes puedan tomar decisiones con adecuado conocimiento. En cuanto a clasificación de riesgo, es necesario que se adopte una estructura que traspase buena parte del proceso de clasificación de riesgo al sector privado.

7.- Difusión de la Propiedad Accionaria. Para asegurar una adecuada distribución del poder accionario es necesario un esfuerzo adicional para que no se diluya en el tiempo los logros que, en esta materia, se ha obtenido mecanismo popular. Para ello se requiere el debido resguardo a los intereses de los accionistas minoritarios que les aseguren rentabilidad acorde con su calidad de propietarios.

## CHILE DEBE ESTAR ABIERTO AL MUNDO

Durante los últimos 12 años, Chile ha realizado un gran esfuerzo por orientar su economía y su estructura productiva al intercambio de exportaciones e importaciones con los demás países del mundo. Se ha apartado así, de la estrategia de sustitución de importaciones y de integración regional adoptada por Chile y la mayoría de los países latinoamericanos durante los últimos 50 años.

### Razones para la Apertura

La conveniencia de orientar la economía al libre comercio se puede esquematizar de la siguiente forma:

\* Cada país cuenta con características propias (Ej. ubicación, clima, etc.), y con una estructura determinada de recursos naturales, capital y trabajo. Estos factores definen ventajas y desventajas de los diversos países en la producción de bienes y servicios.

\* Desde el punto de vista de la eficiencia, es más conveniente la especialización en el trabajo que el autoabastecimiento. Es decir, es preferible producir y exportar aquellos bienes, en los cuales, otros países son más eficientes, que producir solo para el mercado interno. Esto es especialmente importante en el caso de un país como Chile, en que los mercados son pequeños, lo que implica:

- Imposibilidad de alcanzar eficiencia en la producción de bienes en que existen economías de escala.
- Aparición de empresas monopólicas y oligopólicas poco competitivas e ineficientes.

\* Chile es un país relativamente abundante en recursos naturales y mano de obra, en que tradicionalmente ha existido desocupación y/o bajos niveles de salarios. Los países desarrollados, en cambio, son relativamente abundantes en capital. De lo anterior se desprende que en una situación de libre comercio, Chile exportará mayoritariamente bienes en cuya producción se usen intensivamente los recursos naturales y la mano de obra e importará bienes intensivos en capital. Es decir, dicha estrategia incentiva la creación de empleo. Además, en la medida que exista demanda persistente por trabajo, los salarios aumentan, lo que tiende a mejorar la distribución del ingreso.

\* Desde el punto de vista del empleo y de la distribución del ingreso, es preferible integrarse con todos los países del mundo, y especialmente con los países desarrollados, en lugar de seguir la alternativa de la integración regional. Ello por cuánto los países geográficamente cercanos tienden a tener estructuras de recursos parecidas (Ej. Toda Latinoamérica es relativamente abundante en trabajo), lo que reduce las ganancias que pueden derivarse del comercio.

\* El uso intensivo de la mano de obra y el alza en los salarios, conjuntamente con la experiencia que adquieren los empresarios en la actividad exportadora, produce en forma natural el avance del país hacia la exportación de bienes progresivamente más elaborados. En efecto, en la medida que los salarios crecen, la exportación de bienes intensivos en mano de obra no calificada se hace menos rentable, y a los empresarios les empieza a ser conveniente la inversión en capacitación de la mano de obra. De esta forma, se puede observar que los países subdesarrollados que han aplicado estrategias agresivas de integración comercial han partido exportando bienes baratos de baja calidad y han progresado paulatinamente hacia la exportación de bienes más complejos.

### Correcciones a Realizar

En 1973 Chile tenía aranceles que alcanzaban hasta un 750%, con un promedio de 105%. Aproximadamente 2900 bienes estaban sujetos a depósitos previos de 10.000%, lo que en la práctica era una prohibición de importar.

Desde 1974 en adelante se realizaron sucesivos ajustes en materia arancelaria, llegándose en la actualidad a una tasa pareja promedio del 15%. No obstante estos importantes avances, quedan algunas tareas pendientes:

\* La actual estructura arancelaria otorga un premio de 15% a la producción de bienes que sustituyen importaciones en relación a los bienes que se exportan. En efecto, mientras el tipo de cambio que recibe un exportador alcanzaba aproximadamente a \$250 a mediados de Junio de 1988, el tipo de cambio que enfrentan los productores que abastecen el mercado interno es superior en un 15%, aproximadamente \$290.

## SEGUNDA PARTE

### OTROS TEMAS FUNDAMENTALES PARA EL DESARROLLO

1. REGIMEN JURIDICO MUJER
2. POLITICA UNIVERSITARIA
3. EDUCACION TECNICA Y CAPACITACION LABORAL
4. CIENCIA Y TECNOLOGIA
5. MEDIO AMBIENTE
6. SISTEMA DE SALUD
7. POLITICA MINERA
8. DESARROLLO AGRICOLA
9. POLITICA ANTARTICA
10. RECURSOS MARINOS
11. DESARROLLO DE LAS REGIONES

Lo ideal es que no exista discriminación entre la actividad exportadora y la sustitución de importaciones. Un arancel parejo y bajo, conjuntamente con un tipo de cambio real alto que estimule las exportaciones y proteja la sustitución de importaciones, es lo adecuado para un país pequeño.

El sesgo antiexportador existente es aún soportable por el bajo nivel de los salarios prevaleciente. Pero las fuertes alzas que se esperan en materia de remuneraciones, y que ya se empiezan a notar, reducirán el dinamismo de nuestras exportaciones al disminuir la rentabilidad obtenida por el productor. Para asegurar la continuidad del éxito en materia de exportaciones se deberán eliminar todos los obstáculos que aún permanecen.

\* La deuda externa es la principal restricción al crecimiento de nuestro país, por cuanto ésta necesariamente va acompañada de mayores importaciones de bienes de consumo, intermedios y de capital, presionando sobre nuestra limitada disponibilidad de divisas.

El problema de la deuda externa debe seguir siendo enfrentado mediante:

- un acelerado crecimiento de las exportaciones
- la continuación de los mecanismos de retiro (Cap.XVIII) y de capitalización (Cap.XIX) de los instrumentos de deuda externa
- la obtención de nuevos recursos a través de la inversión extranjera.

\* El libre acceso al mercado de las divisas es un elemento importante en un país con apertura comercial. En una primera etapa es conveniente formalizar el mercado paralelo de divisas. En la medida que el problema de la deuda externa sea resuelto, se deberá tender a una progresiva liberalización del movimiento internacional de capitales.

Sólo cuando existe libertad para retirar capitales del país se podrá aspirar a atraer a los grandes fondos de pensiones del mundo desarrollado, que constituyen la principal fuente de ahorro de largo plazo de esos países y que buscan nuevas oportunidades de inversión.

\* La explotación del litio, el uranio y el petróleo, que está reservado exclusivamente para el Estado de Chile.

## Inversión Extranjera

En la actualidad, las posibilidades de acelerar el ritmo de crecimiento económico dependen en gran medida de la disponibilidad de nuevos capitales externos. En circunstancias que el acceso al crédito externo voluntario está restringido, acrecentar la participación de la inversión extranjera en el país adquiere gran trascendencia. No obstante, es poco probable que la inversión extranjera se constituya por sí sola en un elemento decisivo para aliviar la restricción de recursos externos.

### Sus ventajas:

Los beneficios de la inversión extranjera deben buscarse desde una perspectiva de más largo plazo: en su aporte tecnológico y de nuevas técnicas de gestión y distribución, que de otro modo no estarían al alcance del país, y que muchas veces representan ventajas más significativas que la entrada de capitales misma. Ello es particularmente importante en las actuales circunstancias, en que el mundo atraviesa por una verdadera revolución tecnológica, de la que el país no puede sustraerse.

Una mayor participación de la inversión foránea en los flujos de capital externo permite, reducir la vulnerabilidad del país ante cambios en las condiciones externas. En efecto, la experiencia de muchas naciones señala que la retribución de la inversión extranjera evoluciona de una manera similar a la capacidad de pago del país en el exterior, generándose menores utilidades en períodos de crisis y mayores en períodos de bonanza. Por contraste, en el caso del endeudamiento externo, el pago de intereses generalmente aumenta en el transcurso de una crisis, contribuyendo a agravar la situación.

También conviene resaltar el hecho de que la inversión extranjera es sensible a las políticas de ajuste que adopte el país en respuesta a una crisis. Así, es previsible que ante un aumento del tipo de cambio real las empresas orientadas a la exportación incrementen sus embarques, o que ante un alza de la tasa de interés reduzcan su financiamiento en el mercado doméstico. Ello redunda en una mayor efectividad de la política económica.

## Cómo atraer inversión extranjera.

El diseño de una estrategia para atraer nuevos flujos de capital externo debe tomar como punto de partida las características del país. Como ya se señalara en la Sección II, Chile cuenta con un mercado interno pequeño, en especial si se le compara con otras alternativas que tienen los inversionistas en América Latina (Argentina, Brasil, México). Ello impide atraer montos significativos de inversión hacia proyectos que se basen en el mercado doméstico. La alternativa natural del país está, por lo tanto, en atraer inversión extranjera orientada a la exportación, aprovechando el atractivo de una estrategia de apertura al exterior como la propuesta en este trabajo. De hecho, un porcentaje significativo de la inversión extranjera aprobada y materializada en los últimos años se concentra en rubros intensivos en recursos naturales y orientados a la exportación, como es el caso de los sectores minero, forestal y pesquero. Para que esta contribución tenga una perspectiva de más largo plazo, que permita añadir más valor agregado a nuestras exportaciones de recursos naturales, es de gran trascendencia que las políticas macroeconómicas, cambiaria y arancelaria gocen de credibilidad.

Otro elemento importante para atraer capital foráneo se requiere a la estabilidad en el tratamiento de la inversión extranjera. En este sentido, a partir de la dictación del Decreto Ley 600 en 1976, Chile ofrece un marco estable, basado en el principio de no discriminación entre nacionales y extranjeros. En la actualidad, este principio se aplica en muchos países en desarrollo, especialmente del Asia. De hecho las señales más recientes indican que un gran número de naciones está liberalizando sus políticas, con el propósito de atraer mayores capitales externos. Los países más exitosos en ocasiones van más allá del principio de no discriminación, ofreciendo ventajas tributarias que no están disponibles para el inversionista doméstico.

### Las discriminaciones

En la actualidad, las únicas excepciones al tratamiento no discriminatorio entre inversionistas nacionales y extranjeros que subsisten son las siguientes:

\* La explotación del litio, el uranio y el petróleo, que está reservada exclusivamente para el Estado de Chile.

\* La posibilidad de acceder a una garantía de invariabilidad tributaria en el contrato de inversión extranjera. Esta garantía debe ser mantenida.

\* La posibilidad de que parte de las divisas generadas por grandes proyectos de inversión extranjera (superiores a US\$ 50 millones) puedan ser mantenidas en el exterior, como una forma de reducir el importante riesgo cambiario que se asocia a nuestro endeudamiento externo. Situaciones de esta naturaleza deben constituir la excepción y ser objeto de un cuidadoso estudio.

\* El incentivo recibido por los inversionistas extranjeros para capitalizar pagarés de la deuda externa al amparo del Capítulo XIX de la ley de Cambios Internacionales, que los exime de la licitación de un cupo de moneda extranjera, a diferencia de los inversionistas nacionales (en el Capítulo XVIII de la misma ley). Este beneficio debe ser revisado a la luz de la estrategia de deuda externa que siga el país.

La discriminación en contra de la inversión extranjera a nivel de determinados sectores no tiene justificación desde el punto de vista económico. Si un extranjero está dispuesto a pagar más que un nacional por un activo doméstico, el país como un todo se beneficia de su enajenación. En caso de existir economías externas o distorsiones en los mercados de capitales que afecten la valoración de ese activo, ello constituye un argumento para atacar la externalidad o la distorsión en su origen, y no para excluir a la inversión extranjera.

Por otra parte, es necesario destacar que los procedimientos administrativos concernientes a la inversión extranjera deben ser simples y depender de un mínimo de autorizaciones discretionales. Los esfuerzos por sistematizar y facilitar estos procedimientos pueden ser más efectivos -y menos onerosos- que un incentivo tributario. En este sentido, el tratamiento en Chile es relativamente expedito, y cuenta con la asistencia del Comité de Inversiones Extranjeras. Sin embargo, el rol de este organismo no puede limitarse a agilizar los trámites burocráticos de los inversionistas, debe adoptar un papel más agresivo en la captación de inversión foránea. Para ello es indispensable que tenga una presencia efectiva en el exterior.

Finalmente, es necesario estimular a los inversionistas para hacer aportes efectivos de capital, en lugar de recurrir al endeudamiento externo -a menudo con una casa matriz- para financiar sus operaciones en el país. De este modo se aprovecharán al máximo las ventajas que ofrece la inversión extranjera.

# **EVOLUCION DE LA EXTREMA POBREZA EN CHILE**

**Santiago, Junio de 1988**

## PARA ERRADICAR LA EXTREMA POBREZA EN CHILE

### Evolución histórica de la pobreza

La miseria o extrema pobreza ha estado en la historia de Chile como una constante. A principios de siglo la situación chilena en materia de desarrollo social y calidad de vida de las grandes mayorías, eran extremadamente deficientes.

A raíz de ello en la década de los años 20, se inicia la intervención del Estado en materia social. Esta se materializa a través de la creación de un sinnúmero de instituciones, la promulgación de leyes y la canalización de crecientes recursos públicos hacia objetivos de desarrollo social.

Sin embargo, en el año 1974, luego de varias décadas de intervención del Estado en lo social, si bien en materia de legislación y esfuerzos desplegados, aparece Chile en el primer lugar en América Latina, en materia de resultados, en muchos aspectos, continúa ocupando los últimos lugares.

Esta contradicción entre los esfuerzos desplegados y los resultados obtenidos, se explica fundamentalmente por un insuficiente crecimiento económico y grandes ineficiencias en los programas sociales. Estos no llegaban con sus beneficios a los más pobres.

Esta es la realidad que debió enfrentar el actual Gobierno y que lo llevó a la introducción de profundas transformaciones, tanto en materia económica como social. Estas se desarrollaron en un contexto socioeconómico externo, marcado por dos profundas recesiones mundiales y la caída del valor de nuestras exportaciones.

### Orígenes de la extrema pobreza en Chile

Entre las causas principales del desarrollo y evolución de la extrema pobreza, es posible identificar las siguientes:

a) Los bajos niveles de crecimiento de la economía chilena. A este respecto cabe señalar, que entre los años 1940 y 1970, la tasa de

crecimiento del Producto Geográfico Bruto fue de un 1,14% por persona al año, lo que significa que para duplicarlo se requerían 61 años.

b) Las políticas sociales estatales no llegaron a los más pobres producto de que, como se vió, éstas se desarrollaron fundamentalmente para dar satisfacción a las demandas de los grupos más organizados y con mayor poder político. De esta forma, los más pobres, al carecer de influencia política, fueron quedando sistemáticamente al margen o con una fracción marginal de sus beneficios.

Es conveniente señalar que, en lo económico, el país tuvo desde la crisis de 1930 y hasta 1970, una estrategia de desarrollo cuyas características esenciales fueron el cierre al comercio exterior, con una fuerte y creciente participación del Estado en la economía y en la actividad financiera productiva.

La aplicación de estas políticas por los distintos gobiernos de la época sólo tuvo diferencias de matices, acentuándose al grado extremo en el período 1971-1973. Sus consecuencias en el plano económico, social y político de Chile fueron variadas y profundas.

Luego de más de cinco décadas el país llega al final del período 1930-1973, con una economía estancada - el PGB cayó en un 5,6% en 1973-, con una inflación desatada - 605,9% en 1973 -, con un Estado hipertrofiado y desfinanciado - el Fisco gastaba el 44,9% del PGB en 1973 y el déficit fiscal era equivalente al 24,7% del Producto -, y con un comercio internacional muy reducido. Las fijaciones de precios y otros controles sobre bienes y servicios hacían florecer racionamientos, mercado negro, acaparamientos y colas.

### Políticas Social y Economía del actual Gobierno

Conocida la situación real en materia social al año 1974, tanto en lo que se refiere a la extensión y severidad de la pobreza, como en cuanto a la institucionalidad y legislación que definían la intervención del Estado en estos aspectos, el Gobierno definió como los objetivos de su política social:

- \* La erradicación de la extrema pobreza y
- \* Promover una efectiva igualdad de oportunidades.

De esta forma, sin desconocer su peso como instrumento de redistribución de ingresos, se enfocan las políticas sociales hacia la erradicación de la extrema pobreza, en la cual se considera a las personas que no alcanzan niveles mínimos de satisfacción de sus necesidades más básicas y que, además, carecen de la capacidad de salir por sí 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 generación a otra, constituyendo un círculo vicioso que se retroalimenta, y del cual es muy difícil escapar sin apoyo externo.

A partir de esta definición de extrema pobreza, las políticas sociales se estructuraron en:

**a) Políticas de inversión en capital humano :** destinadas a enfrentar las dimensiones permanentes de la extrema pobreza, cuyo propósito es incrementar las posibilidades de las personas para salir por medios propios de esa condición. Entre éstas se cuentan los programas de nutrición infantil, educación prebásica y básica, capacitación, salud, atención de menores en situación irregular y asistencia judicial para personas en extrema pobreza.

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

**c) Políticas asistenciales :** cuyo objetivo es garantizar niveles mínimos de ingresos monetarios, destinados a satisfacer los estados de necesidad mínimos, permanentes o transitorios, de las personas pobres que por razones de edad, desempleo u otras son incapaces de generar por sí mismos los ingresos necesarios para una subsistencia digna.

Entre éstas se cuentan las Pensiones Asistenciales de Invalidez y Vejez, el Subsidio de Asignación Familiar, el Subsidio de Cesantía y los Programas Especiales de Empleo.

## Objetivos de dichas políticas.

De esta forma, las acciones destinadas a la erradicación de la extrema pobreza se centran en levantar las barreras, prácticamente infranqueables, que generan las limitaciones físicas e intelectuales, derivadas de la desnutrición a edad temprana, del carecer de niveles adecuados de educación o de la falta de acceso a la salud. Sólo en la medida que ello ocurra, las personas extremadamente pobres pueden adquirir las capacidades y habilidades, que les permitirán tener acceso a un trabajo digno y abandonar por medio de éste, la miseria, incorporándose a través de ingresos crecientes a los beneficios del desarrollo. Para este último paso es preciso, sin embargo, que existan tales empleos, que les proporcionen niveles de ingreso adecuados. La generación de estos empleos están determinados por la existencia de políticas económicas que permitan niveles de crecimiento sostenido.

Lo anterior pone en evidencia la estrecha interdependencia entre las políticas sociales y las económicas, y la necesidad de lograr un crecimiento económico sostenido como condición indispensable, aunque no suficiente, para la erradicación de la extrema pobreza. Ello involucra además, un compromiso explícito del Estado a través de las políticas sociales y económicas en la erradicación de la miseria.

## Reformas necesarias de los programas sociales.

Como consecuencia de este cambio de enfoque en las políticas sociales fue necesario realizar un conjunto de reformas, de carácter estructural, a los programas sociales, las que se describen a continuación:

### **Financiamiento de los programas sociales**

Haciendo más justa y equitativa la estructura de financiamiento de los programas sociales, evitando que, como antes ocurría, estos sean financiados por los propios beneficiarios a través del impuesto inflación y de cotizaciones directas, las que además lo perjudicaban doblemente por constituir un impuesto al trabajo. En este sentido, al asumir directamente el Estado el financiamiento de los programas, y localizarse éstos hacia los sectores más necesitados, se ha incrementado la eficiencia distributiva de ellos.

## EL ESTADO NO DEBE SOFOCAR LA INICIATIVA INDIVIDUAL

### Tareas Propias del Estado

En una economía social de mercado el rol del Estado es subsidiario. Es decir, no debe interferir en aquellos sectores en que la actividad privada es posible y sí debe hacerlo cuando esta última no existe o no se puede desarrollar. Este principio impone limitaciones objetivas a la actividad fiscal.

Las áreas naturales de la acción pública son la Administración de la Justicia, la Defensa de la Nación, las Relaciones Externas y las Obras Públicas, así como el desarrollo de un Gasto Social destinado a erradicar la pobreza extrema, crear igualdad de oportunidades a través de la educación y la salud y proteger a aquellos sectores más desvalidos. Promover las artes, la ciencia y en general el desarrollo cultural de la Nación.

### Los Peligros de un Estado Creciente

Uno de los grandes problemas de las sociedades contemporáneas ha sido el continuo crecimiento del Estado en todas las direcciones. Ello ha ahogado el desarrollo de los organismos intermedios y ha colocado a los individuos bajo la directa dependencia de burocracias impersonales que ya no responden directamente a los usuarios, sino que obedecen los mandatos de autoridades centrales distantes y ajenas a los problemas directos que deben resolverse. Este fenómeno se ha traducido no sólo en decadencia y alto costo de los servicios prestados, sino que también ha contribuido poderosamente a la masificación de la sociedad contemporánea.

El desarrollo de una sociedad libre requiere que el máximo de funciones sociales sean desarrolladas por organismos intermedios, ya sea a nivel de comuna o municipio, ya sea a nivel de organizaciones de usuarios o por grupos formados por personas cuyo común interés está basado en motivaciones religiosas, humanitarias o filosóficas que los impulsen a unirse y alcanzar objetivos de interés general.

## **Nutrición**

Estableciendo a partir del año 1975, un sistema de vigilancia del estado nutricional de los niños de entre 0 y 6 con cobertura nacional; mejorando la calidad del Programa de Alimentación Complementaria (PNAC), reemplazando el medio litro de leche descremada de entrega indiscriminada, por leche con 26% de contenido de materia grasa y mezclas proteicas, especialmente diseñadas para minimizar la difusión de los alimentos en el grupo familiar.

El Programa de Alimentación Escolar ha sido perfeccionado y fortalecido, mejorando la calidad de las raciones escolares contratando su elaboración con empresas privadas; asimismo, se incrementó la atención preescolar, tanto nutricional como psicopedagógica, desde 16.000 beneficiarios en 1973 a 120.000 en 1987.

## **Educación**

Reorientando el gasto fiscal en educación hacia la educación prebásica, básica y media; dando especial importancia a la educación pre-básica; introduciendo el sistema de subvenciones por niño atendido, lo que ha permitido la gestión privada en la educación gratuita en forma masiva; descentralizando y traspasando a las municipalidades la administración de la educación básica y media, centrando de esta manera la acción del Ministerio de Educación en la definición, supervisión y control de las políticas educacionales en lugar de administrador de ellas, introduciendo instrumentos objetivos de medición de la calidad de la educación y traspasando al sector privado y municipal la educación técnico profesional.

Estas acciones tienen como objetivo incrementar la libertad de educación, incorporar a ella sectores antes marginados y mejorar la calidad de ésta, acercando la gestión educacional a la comunidad, incrementando la participación de los distintos agentes del proceso educacional, especialmente de los padres de familia, superando de esta forma gran parte de los vicios del centralismo y la burocracia.

## Salud

En materia de Salud, a través del mayor énfasis a la atención primaria y preventiva de salud en atención a su amplia cobertura e incidencia en el nivel general de salud de la población.

Se descentralizó el antiguo e hipertrofiado Servicio Nacional de Salud en 27 Servicios de Salud autónomos, se separaron las funciones de financiamiento y operación, se traspasó los consultorios y postas a las municipalidades, con el fin de mejorar su eficiencia en la prestación de atenciones de salud, facilitar su administración y establecer un marco de incentivos tendiente a asegurar la optimización de salud con otras acciones relevantes en materia de bienestar social.

La desvinculación entre el financiamiento y la provisión de prestaciones médicas se materializó a través de la radicación de la función de financiamiento, en un Fondo Nacional de Salud (FONASA) y la provisión de prestaciones en los Servicios de Salud y consultorios municipalizados. Los recursos financieros son traspasados a través de un sistema basado en la entrega de una parte de éstos, en proporción al número de prestaciones médicas realizadas y otra fracción en relación al comportamiento de un conjunto de indicadores biomédicos y financieros.

Se abrió la posibilidad de seguros privados de salud a través de las llamadas Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES), abriendo la opción a que las personas puedan hacerse cargo directamente de su previsión de salud, eligiendo la alternativa que más le conviene de acuerdo a sus necesidades y posibilidades respecto del costo de los diferentes planes, teniendo presente que el monto mínimo y obligatorio de cotización asciende al 7% de sus ingresos brutos.

Otras reformas de interés han sido las que se refieren a corregir las distorsiones y discriminaciones en materia de prestaciones de salud a través de la nueva Ley de Salud, que vinculó las prestaciones del sector estatal al nivel de ingresos de las personas, en lugar de a su calificación laboral, como lo había sido hasta entonces.

## **Vivienda**

En materia de vivienda, el Estado ha asumido efectivamente su compromiso de subsidiar a los más pobres, focalizando el gasto fiscal en vivienda por medio de subsidios directos a la demanda. Asimismo, se han introducido alternativas de mercado para la vivienda de sectores de mayores ingresos.

La política actual contiene dos elementos de importancia y que corresponden a la estrategia de largo plazo en el sector vivienda, tales elementos son:

- La vivienda es producto del esfuerzo de las familias. Esto se refleja a través de ahorro previo o del endeudamiento para cubrir el saldo.
- El Estado contribuye a este esfuerzo a través de subsidios directos y progresivos, de monto conocido, focalizados en los más pobres, en lugar de subsidios indirectos indiscriminados, a través del subsidio a la tasa de interés.

Se han proporcionado soluciones innovadoras, como las casetas sanitarias, que han permitido el saneamiento de los problemas de marginalidad habitacional, en particular de los llamados "campamentos" y "operaciones sitio", generados en administraciones anteriores.

Lo anterior ha permitido resolver en forma gradual, pero efectiva y concreta, casi en su totalidad, problemas como el de los "campamentos" y "operaciones sitio" que en el año 1973 albergaban a decenas de miles de familias pobres.

## **Seguridad Social**

El cambio más importante en la seguridad social lo constituye, sin lugar a dudas, la reforma del sistema previsional, que creó un nuevo sistema de pensiones de capitalización individual, administrado por instituciones privadas que son las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), pero con pensiones mínimas garantizadas por el Estado.

Por otra parte, la asignación familiar se igualó para obreros y empleados. Posteriormente, en 1981, se extiende este beneficio a las familias de

trabajadores independientes y desocupados a través del Subsidio de Asignación Familiar (SUF).

A partir de 1975, se extiende también a los mayores de 65 años e inválidos de escasos recursos que estuvieran al margen de los sistemas previsionales como la pensión de vejez o invalidez.

De esta forma fue corregida la injusticia que significaba el marginar a los más pobres de los beneficios de la seguridad social.

### **Justicia**

El establecimiento de consultorios de asistencia judicial gratuita en sectores de escasos recursos y el establecimiento de un sistema de subvenciones estatales para la atención de menores en situación irregular, que permitió la participación privada en esta actividad.

### **Identificación y selección de beneficiarios de los programas sociales.**

Las políticas sociales aplicadas, de subsidios directos a los más pobres, requieren la identificación, lo más precisa posible, tanto de los beneficiarios como del grado de insatisfacción de sus necesidades básicas. En esta materia se han realizado importantes avances, tales como la elaboración por vez primera de un Mapa de la Extrema Pobreza, el establecimiento de un sistema de vigilancia del estado nutricional de los niños menores de 6 años, la introducción de un instrumento objetivo de identificación y selección de beneficiarios, que se denominó Encuesta de Estratificación Social o Ficha CAS, cuya aplicación y administración se encuentra radicada a nivel de las municipalidades y reúne antecedentes de vivienda, educación, ocupación, ingreso y patrimonio permitiendo elaborar un índice de pobreza.

Así también es preciso mencionar la aplicación de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) destinada a determinar el impacto redistributivo de los diferentes programas sociales.

**Saneamiento básico** : se han realizado importantes inversiones en sistemas de agua potable y alcantarillado, modificando fuertemente la situación del pasado. De esta forma en 1986 la cobertura de las redes de agua potable era de un 97,0% de la población urbana versus un 66,5% en 1970. La cobertura de alcantarillado urbano se aumentó desde el 31,1% en 1970 a un 77,4% en 1986. En materia de agua potable rural, la cobertura de la población rural concentrada en 1986 es de 70,3% versus el 34,2% en 1970. Cabe señalar que en esta materia casi no se produjo mejoramiento alguno entre 1970 y 1973.

Tales modificaciones constituyen un conjunto coherente de reformas estructurales a los programas sociales y representan un serio y efectivo compromiso con la erradicación de la extrema pobreza que responden, como se ha señalado a un profundo cambio de enfoque a lo anteriormente obrado en materias sociales.

#### Resultado de las nuevas políticas

##### Distribución del Ingreso.

Es usual que cuando se evalúa el resultado de las políticas social y económica en relación a los más pobres, se tienda a confundirla con la distribución del ingreso. Al respecto se ha considerado pertinente presentar un breve análisis relativo a la distribución del ingreso y la diferencia conceptual existente entre ésta y extrema pobreza.

Pobreza y desigualdades en distribución del ingreso se confunden muchas veces, pero no son equivalentes ni se implican mutuamente. Puede haber pobreza con una distribución del ingreso igualitaria si todo el grupo social no está satisfaciendo sus necesidades mínimas como por ejemplo, alimentación adecuada. Por otra parte, puede haber una distribución del ingreso muy desigual, pero que aún para los niveles inferiores, el ingreso sea tal que alcance para cubrir satisfactoriamente sus necesidades básicas.

Además, identificar a los pobres con los porcentajes inferiores de la pirámide distributiva no tiene mucho sentido como indicador a través del tiempo, puesto que siempre existirá en una sociedad gente situada en los niveles inferiores de ingreso. Si esto fuera pobreza, siempre existiría.

Chile se encuentra en un nivel intermedio de distribución del ingreso como lo revelan las cifras obtenidas a partir de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) elaborada por la Universidad de Chile en noviembre de 1985. Según ésta el 40% más pobre de la población recibía en 1985 un 13,13% de los ingresos totales, el 40% intermedio un 32,8% y el 20% más rico un 54,03%.

Lo anterior indica que la distribución del ingreso en Chile es levemente más igualitaria o progresiva que la observada en el año 1968 en que el 40% más pobre recibía un 13% del ingreso en tanto que el 40% intermedio disponía de un 30,2% y el 20% más rico un 56,8%.

Las cifras anteriores revelan que el incremento de la fracción del ingreso del 40% más pobre alcanza a un 1%, respecto de las observaciones efectuadas en 1968, mientras que el 40% intermedio aumenta su participación respecto a la misma fecha en un 8,6%. Todo ello, a expensas de una disminución de un 4,9% en el ingreso percibido por el 20% más rico de la población.

Cabe señalar que la cota superior de participación en el ingreso del 40% más pobre de la población oscila, en los distintos países, entre un 20% y un 25% como cotas superiores y un 6% como margen inferior en países con fuerte heterogeneidad cultural (Montek Ahluwalia: *Income Inequality, Some dimensions of problems*, 1968).

**Extrema Pobreza** : como se ha señalado el Mapa de la Extrema Pobreza permitió detectar que en el año 1970, un 21% de la población del país vivía en esa condición. En 1982, la reedición del Mapa realizada por la Universidad Católica de Chile, utilizando la misma metodología que en la versión anterior y esta vez, los datos del Censo del año 1982, se pudo establecer que esta proporción había caído al 14,2%.

Si bien el anterior es el resultado más conocido de la reedición del Mapa de la Extrema Pobreza, hay otros menos conocidos aunque quizás son aún más importantes, como lo fue la evolución de algunos factores característicos de la miseria durante el período:

- \* En 1970 un 41 % de los niños en edad escolar y en extrema pobreza no asistían a la escuela. En 1982, la actualización del Mapa señala que esa proporción se reduce al 9.9 %.
- \* En 1970 la proporción de personas extremadamente pobres con educación básica era de sólo un 29.9 %. En 1982 pasa a un 56.7 %.
- \* En 1970 la proporción de personas extremadamente pobres con más de 3 años de educación media era de 6.1 %. En 1982 pasa a 12.4 %.

**Mortalidad infantil** : Como se ha dicho, aún en 1973 nuestro país permanecía entre los de mayor mortalidad infantil del continente, en 1987, sin embargo, Chile sobre pasa a casi todos los países Latinoamericanos, situándose entre los de menor mortalidad infantil y a nivel de países desarrollados. En 1987 la tasa cae a 18.7 por cada mil nacidos vivos.

Esta importante reducción, que representa un avance extraordinario para cualquier sociedad, especialmente por la alta velocidad de descenso alcanzada, se encuentra relacionada con factores, importantes en el aumento de la calidad de vida, como el acceso masivo al agua potable y al alcantarillado. Asimismo, contribuyen a explicar los progresos evidenciados los programas materno infantiles (programa de leche, atención a la madre y el niño y cobertura en las atenciones de salud).

La mortalidad por enfermedades características de la miseria, tales como la diarrea infantil y la bronconeumonía y otros indicadores como el bajo

peso al nacer y la mortalidad infantil tardía (entre 28 días y un año de edad) y la mortalidad en preescolares (entre 1 y 4 años) también presentan reducciones muy importantes.

**Mortalidad general** : se reduce desde un 8,9 por cada mil habitantes en 1970, a 5,9 por mil habitantes en 1986.

**Esperanza de vida al nacer** : crece de 65,1 años en el año 1973 a 71,48 años en 1986 y la mortalidad general se reduce desde 8,2 por cada mil habitantes en el año 1973 a 5,9 por cada mil habitantes en 1986.

**Desnutrición infantil** : se reduce desde 15,5% en 1975, primer año en que se mide a nivel nacional, a 8,4% en 1984. A su vez la desnutrición grave, prácticamente desaparece, cayendo de 0,7% en 1975 al 0,1% en 1984.

**Analfabetismo** : se ha reducido desde un 11 % en 1970 a un 5,6% en 1984. Cabe tener presente que éste alcanza, en promedio, a un 20,5% en los países en vías de desarrollo y en los desarrollados es de sólo un 4%.

**Cobertura de agua potable urbana** : su cobertura crece de un 66,5% en 1970 al 97,0% en 1986.

**Alcantarillado urbano** : su cobertura crece desde el 31,1% en 1970 al 77,4% en 1986.

**Agua potable de la población rural** : la cobertura en la población rural concentrada se incrementa del 34,2% en 1970 al 70,3% en 1986. Cabe hacer notar que en el período 1971-73 ésta prácticamente no se incrementó.

**Consultas médicas** : entre 1970 y 1973 disminuyen en un 1,6%, en circunstancias que la población nacional aumenta en un 5,6%. Entre 1974 y 1986 en cambio, éstas crecen en un 56,2% frente a un crecimiento de la población del 22,4%.

**Vivienda** : el Censo de la Población y Vivienda muestra sustanciales mejorías en la calidad y equipamiento de la vivienda entre los años 1970 y 1982. Muestra de ello es la proporción de viviendas cuyas paredes

exteriores son de material sólido (ladrillo, concreto madera, etc.) que pasa de un 78,7% a un 86%, asimismo la proporción de viviendas con alumbrado eléctrico pasa de un 75,4% en el año 1970 a un 84,7% en el año 1982.

El "Mapa de la Extrema Pobreza" señala que la proporción de personas extremadamente pobres que viven hacinadas desciende de 12,2% en 1970 a 7,9% en 1982 (considera como hacinamiento a 4 ó más personas por habitación, excluyendo baño y cocina).

#### Fin de la Extrema Pobreza.

Del análisis, tanto de los indicadores sociales tradicionales, vinculados con la escolaridad, la salud, las enfermedades, la mortalidad, etc., como de los indicadores relacionados con los bienes que disponen los hogares y su calidad, el hacinamiento en que viven los grupos mas pobres, la clase de vivienda, el acceso a ciertos servicios de carácter básico y, en general, el grado de equipamiento de los hogares, se desprende que ha habido un muy importante mejoramiento no solo en términos de disminuir la extensión de la extrema pobreza, vale decir la proporción de la población afectada por esta situación, sino también en aminorar la severidad de ella.

Tales resultados que afectan positivamente las dimensiones más permanentes de la miseria y por ende evitan su transmisión generacional, significan la posibilidad cierta de que los más pobres abandonen por su propio esfuerzo esa condición.

Estos progresos se verificaron en un período marcado por dos sucesivas recesiones internacionales, que afectaron con especial severidad a nuestro país. A pesar de ello, a diferencia de lo que ocurrió en otros países latinoamericanos durante la crisis, en nuestro país no se interrumpió el continuo progreso que venían experimentando los indicadores más sensibles como la mortalidad y la desnutrición infantil.

En relación a lo anterior, un informe del Banco Mundial, denominado "Pobreza en América Latina, el impacto de la depresión", señala que "el caso chileno es particularmente interesante porque representa el exitoso intento de enfocar el gasto social del Gobierno hacia los sectores más pobres de la población".

Por otra parte, el deterioro en los ingresos y en nivel de empleo, provocado por la crisis, está siendo corregido por el crecimiento que está mostrando la economía, del 5% promedio anual en los últimos años.

No obstante, dado que los problemas de marginalidad y pobreza, lamentablemente, no se resuelven simplemente con una variación de los ingresos monetarios de los más pobres, se hace necesario no solamente mantener sino que fortalecer y perfeccionar las políticas sociales aplicadas, que han probado ser exitosas en afectar positivamente las dimensiones permanentes de la extrema pobreza.

En síntesis, las posibilidades que hoy en día, las personas en extrema pobreza tienen de abandonar en forma definitiva esa condición, son muy superiores a las que nunca en el pasado tuvieron, producto del incremento en sus capacidades y aptitudes, para abandonar por medio de su trabajo y los ingresos que éste les proporcione, esa situación.

En esta perspectiva solo la mantención y perfeccionamiento de las políticas sociales, focalizándolas aún más eficientemente en los más pobres, unidas a adecuadas políticas económicas, que permitan un crecimiento económico sostenido, se garantizarán la erradicación definitiva de la extrema pobreza de nuestro país.

Finalmente, y dado los progresos alcanzados en áreas que dicen relación fundamentalmente con la interrupción del círculo vicioso de la extrema pobreza, se hará necesario enfatizar aspectos que dicen relación mas bien con el fortalecimiento de la igualdad de oportunidades, tales como el mejoramiento de la calidad de la educación, especialmente de los más pobres, la preparación para el trabajo de los jóvenes.

### Para Permitir un Sector Privado Vigoroso

La modernización social de los últimos años abre grandes perspectivas a la participación ciudadana en la comunidad local, el municipio, y la previsión, además de haber expandido las posibilidades en educación y salud, seguridad social, etc.

Estas tendencias descentralizadas y desestatizantes deben ser apoyadas si se quiere alcanzar una sociedad libre y progresista. De lo contrario las luchas políticas estarán de tal manera condicionadas por las implicancias económicas y sociales que tiene la transferencia de poder, que favorecerán continuas crisis institucionales.

La limitación en el tamaño del Estado es una contrapartida necesaria para que pueda desarrollarse un sector privado vigoroso. De lo contrario se genera un círculo vicioso en que para financiar el Estado y sus programas se hace necesaria una tributación creciente; los mayores impuestos reducen la capacidad de ahorro e inversión privada; la menor inversión privada, a su vez, justifica la mayor actividad estatal y el ciclo se repite. Por otra parte, la intervención del Estado para otorgar determinados servicios inhibe el desarrollo de actividades privadas en la misma área, ya que las instituciones estatales normalmente tienen privilegios y rara vez sus costos están limitados o controlados estrictamente.

La limitación al tamaño del Estado es indispensable para lograr un financiamiento por la vía tributaria que sea soportable a la población. Cuando deja de existir equilibrio entre ingresos y egresos públicos se generan presiones inflacionarias si el Estado recurre al financiamiento del Banco Central a través de emisiones monetarias. La otra alternativa de financiamiento es el endeudamiento, ya sea interno o externo. El endeudamiento interno inevitablemente tiene el efecto de elevar las tasas de interés ( o impide que estas bajen ) lo que reduce las oportunidades de inversión del sector privado. El endeudamiento externo, improbable en el corto plazo, tiene igualmente impacto negativo sobre las posibilidades de financiamiento privado.

## UNA SEGURIDAD SOCIAL MODERNA Y EFECTIVA

Al hablar de seguridad uno se refiere a factores que están afectos a riesgos o incertidumbres. De este punto de vista, niveles inadecuados de ingresos no constituyen un problema el campo de la seguridad social. Estos últimos, si bien son muy importantes, son más bien materia que debe ser resuelta por la vía del gasto social.

El objetivo ideal de la seguridad social es dar a los individuos y a las familias la tranquilidad de saber que el nivel y la calidad de su vida no se verán significativamente menoscabados por riesgos asociados a: la salud, al trabajo, a la invalidez y muerte y también a la edad de jubilación. Son éstas las materias que trataremos aquí.

### I PENSIONES DE VEJEZ

Debe existir un ahorro obligatorio para pagar las pensiones a aquellas personas que ya no están en condiciones de trabajar. El Estado no puede correr el riesgo a tener que auxiliar a aquellos que no ahorraron voluntariamente durante su vida activa por irresponsabilidad o incapacidad.

#### 1. Sistema de Capitalización es el mejor.

El sistema de reparto fracasó en Chile por la inadecuada inversión de los recursos, el alto costo burocrático y administrativo y la creación de beneficios sin respaldo de mayores ingresos.

El costo real para los trabajadores fue altísimo comparado con los beneficios que obtuvieron efectivamente.

Adicionalmente hay cambios en la estructura de la población que hacen en el futuro cada vez menos trabajadores pasivos. Las implicaciones de este fenómeno está llevando a una revaluación de los sistemas de previsión basados en el reparto en aquellos países donde se aplican.

Si bien Chile tenía desde 1924 un sistema de seguridad social, administrado por el Estado, de amplia cobertura para sistema de seguridad social, administrado por el Estado, de amplia cobertura para vejez, incapacidad y muerte (también subsidio por enfermedad y atención médica curativa), lo que había situado, desde este punto de vista, como el país más

avanzado de Latinoamérica, éste al cabo de cinco décadas se encontraba en crisis.

Entre sus principales deficiencias estaban las de:

- a. Entregar beneficios insuficientes. Una alta proporción de los beneficiarios recibían la pensión mínima. Prácticamente un 100% de las pensiones para los obreros alcanzaba sólo a la pensión mínima por efectos de la inflación y 7 de cada 10 jubilados recibían la pensión mínima.
- b. Era abiertamente discriminatorio. Los grupos con mayor poder político y económico recibían los mayores beneficios.

En el rubro pensiones, los sectores obreros, afiliados al Servicio de Seguro Social, sólo tenían acceso a la pensión por vejez, a los 65 años de edad. Los empleados particulares jubilaban con 35 años de trabajo, lo que, en la mayoría de los casos, permitían que jubilaran con 55 o 60 años de edad. Los empleados públicos jubilaban con 30 años de trabajo. Algunos grupos especiales, como los bancarios, con 25 años de trabajo. Y los parlamentarios podían jubilar con sólo 15 años de trabajo.

Además un 20% de los pensionados del sistema se llevaba un 48% del gasto total en pensiones y la asignación familiar era mayor para los empleados que para los obreros.

- c. Los trabajadores independientes no podían jubilar porque estaban marginados de los beneficios de la seguridad social. Era el caso de los pequeños comerciantes, los artesanos, los parceleros, los pescadores, etc.. Es decir, los sectores más pobres, como lo indicó más tarde el "Mapa de la Extrema Pobreza", estaban marginados de uno de los principales instrumentos de protección social del país.
- d. Estaba financieramente quebrado.

Este fue el resultado de un sistema caracterizado por la inexistencia de una relación entre aportes y beneficios y la facultad de poder político para

definir quien se beneficia y en cuánto. Fueron precisamente los más pobres, con menor organización y capacidad de ejercer presión sobre la autoridad política, quienes quedaron marginados del sistema. Al observar el perfil de los beneficios previsionales, se comprueba que este correspondía estrechamente al grado de poder de los distintos grupos de trabajadores.

Por otra parte el Sistema de Capitalización ofrece la característica fundamental de identificar el ahorro del trabajador con sus beneficios futuros resulta menos costoso que el reparto, ya que los intereses ganados por el ahorro incrementan la base de inversión que determinará el monto o valor de la jubilación.

## 2. Comisiones cobradas por las AFP.

### \* **Estructura fija versus variable.**

Un importante porcentaje de los costos de las AFP son fijos por afiliado y no están relacionados por el monto de su remuneración o de sus fondos previsionales.

Debido a que es necesario que los sistemas de comisiones estén relacionados con los costos del Sistema Previsional, la comisión fija debe mantenerse. Sin embargo, deben buscarse mecanismos que eviten que tal cobro se traduzca en que los sectores de menores recursos terminen con jubilaciones que, en proporción a sus rentas, resulten menores que los sectores de mayores recursos. Una alternativa que se podría estudiar consiste en la creación de un Fondo de Asignación Previsional formado por la totalidad de los partícipes del Sistema de las AFP en proporción a sus rentas. Ese sería repartido a prorrata entre todos los mismos partícipes. Si por ejemplo un 1/2 % del actual 10 % que va a la cuenta individual se juntara en dicho Fondo, se podrían generar recursos para pagar a cada uno de los distintos afiliados una asignación previsional fija que compensaría el efecto de la comisión fija. Las ventajas de este mecanismo son múltiples:

- 1 ) Por un lado resulta solidario
- 2 ) Por otro se mantienen ajenos al problema referido del Estado y los empleadores.

## **Fijación o Libertad de Precios**

A la autoridad le corresponde en la industria de las AFP, al igual que en todas las demás, velar por una adecuada competencia. De existir dicha competencia no hay razón para sostener que no debe haber libertad de precios.

Sin embargo, debido a la naturaleza propia de esta industria, es en parte distinta a las demás debido a la obligación legal de imponer, es necesario a la vez que la libertad de precios se complementa con una adecuada regulación. Ella debe legislar respecto de la forma en que los cobros pueden ser hechos a los afiliados como también respecto de la necesidad de informar previamente y en forma suficiente los cambios en los precios a la gran masa de afiliados del sistema previsional. Un elemento que debiera incorporarse para efectos de contribuir a reducir los costos del actual sistema es la posibilidad de establecer rebajas a las comisiones cobradas en función de la permanencia de los afiliados a una u otra AFP.

### **3. La edad de jubilación.**

La edad de jubilación se relaciona directamente con la pensión que se desea alcanzar, los montos ahorrados, y la expectativa de vida del núcleo familiar. Cualquier modificación de la edad de jubilación implica, o bien la necesidad de elevar voluntaria u obligatoriamente la cotización o ahorro previsional, o bien reducir los montos esperados de las pensiones a obtener en la edad de jubilación.

El actual Sistema Previsional ha establecido que la edad de jubilación se puede modificar a voluntad del futuro pensionado, quien en la medida que éste complementa su ahorro obligatorio, podrá generar un ahorro suficiente como para anticipar su jubilación. Creemos que debe mantenerse un esquema como tal, evitando que el adelantar la edad de jubilación de un grupo vaya en perjuicio de los ahorros previsionales del resto de la comunidad.

En cuanto de la necesidad de anticipar la edad de jubilación a aquellos que trabajen en faenas pesadas, creemos que tal materia, más que relacionarse con el sistema previsional, tiene que ver con otros sistemas que complementan a aquel en el ámbito de la Seguridad Social. Ellos son por ej. los mecanismos diseñados para resolver los problemas de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Si ha de adelantarse la edad de jubilación de un grupo de trabajadores debido a que durante su vida activa

desarrollaron faenas pesadas, debiera ser de cargo del empleador la solución de un problema de tal naturaleza. La administración del complemento para lograr la anticipación de la pensión para los grupos referidos podría efectuarse a través del sistema de Mutuales de Seguridad.

Finalmente, en cuanto al tema de la edad de jubilación de los hombres y las mujeres, si bien es cierto que las últimas jubilan a la edad más temprana que los hombres, también es cierto que en el actual Sistema ello no involucra un ejercicio para el grupo de futuros pensionados masculinos. Nuevamente, respecto de este punto puede enfatizarse el hecho de que la actual edad de jubilación, dentro de ciertos márgenes, es manejada por el propio afiliado, el que puede anticiparla completando su ahorro.

#### 4. Aporte Patronal o Tripartita (trabajadores- Estado- empleador).

Creemos no conveniente en la actual estapa de desarrollo de Chile, modificar el monto total del aporte, ya que una mayor cotización ( sea financiada por el empleador o por el trabajador ) implicará un mayor costo para la mano de obra y tendrá consecuencias negativas en el empleo, a la vez que incentivará la mecanización o la automatización del trabajo.

El punto pues entonces es referirse a la conveniencia de que el actual 10%, sea pagado entre trabajadores y empleadores. Debido a que normalmente el salario percibido por el trabajador es aquel líquido recibido, es probable que en caso que los actuales aportes se dividan, el salario bruto del trabajador caiga en el % que ahora deberá aportar el empleador. Con ello se habrá logrado solo un cambio en la percepción de la gente respecto de la estructura de la propiedad de los ahorros previsionales. Creemos conveniente que se mantenga el actual sistema, en donde los trabajadores ahorran para su previsión.

En cuanto a un aporte del Estado, éste solamente será viable si aumenta la tributación, la que recaería indirectamente sobre los mismos trabajadores. De esta forma volveríamos a la ya fracasada fórmula de reparto que tantas injusticias produjo. Por ello, pensamos que los mayores recursos del Estado, cuando los tenga, deben orientarse prioritariamente a la eliminación de la extrema pobreza, a la creación de empleo estable y a la inversión pública en una infraestructura básica.

Este sistema Previsional no ha sido diseñado, ni pretende ser uno, para efectuar redistribuciones de ingreso. También se debe tener presente que

durante las próximas décadas el Estado deberá pagar y financiar los sistemas antiguos de previsión.

##### 5. Una adecuada inversión de los Fondos de Pensiones.

**Ampliar inversión en acciones.** Si se proyectan los fondos acumulados por las AFP y se analizan los resultados de dichas proyecciones con la disponibilidad actual de instrumentos financieros elegibles y con los límites de inversión actuales, se concluye que dentro de pocos años las AFP habrán copado sus disponibilidades para invertir. Ello ocurrirá mediante un proceso, en el cuál, probablemente las AFP concentrarán sus inversiones en instrumentos del Estado y en depósitos bancarios.

Deben hacerse esfuerzos en dos campos. Por una parte, la autoridad debe flexibilizar los límites y modalidades de inversión y por otra los intermediarios financieros y las empresas deberán mostrar mayor interés y disposición para generar nuevos instrumentos elegibles.

Creemos que las normas actuales de inversión deben flexibilizarse paulatinamente, incluyendo la posibilidad de invertir en sociedades actualmente no elegibles por estar controladas por un solo accionista mayoritario y también en aquellas en que el capital sea mayoritariamente extranjero. Las AFP deberán ejercer derecho a voto en la elección de directores, ya que sólo así podrán efectuar eficazmente la labor que sus mandantes y la Ley les exige en cuanto a asegurar la correcta administración de los recursos administrados.

Dicha labor debiera contribuir a la tecnificación de los directorios de las actuales Sociedades Anónimas y a una estructura de menor personalización y mayor protección de los accionistas pequeños.

**Regular los límites de Inversión a los riesgos.** Es racional y conveniente que existan límites de inversión por empresas, por instrumentos financieros, etc. Ello busca garantizar la formación de un portafolio diversificado de inversiones, lo que implícitamente equivale a dispersar riesgo y hacer más estable el valor y la rentabilidad de la cartera total. Dichos límites, sin embargo, deben establecerse conciliando las necesidades de inversión con los niveles de riesgo adecuados para fondos de naturaleza previsional.

**Flexibilizar Inversiones en Instrumentos Privados.** La norma actual, establece un límite del 50% a las inversiones en instrumentos estatales. Aunque en teoría es posible invertir más de un 50% en instrumentos emitidos por el sector privado, en la práctica las regulaciones actuales hacen difícil que dicho % pueda pasar del 50%. Más que limitar el monto total en inversiones, en instrumentos estatales, la flexibilización de los límites a las inversiones en instrumentos emitidos por el sector privado debiera ser el camino a seguir. Ello conjuntamente con normas que den preferencia a una importante diversificación entre los distintos instrumentos adquiridos por las AFP.

**Apuntar a Futuras Buenas Pensiones.** Cuando las AFP invierten los fondos de los afiliados pensando en obtener futuras buenas pensiones y por lo tanto, buscando rentabilidades atractivas, están contribuyendo en forma importantísima al adelanto social. Cualquier esfuerzo adicional que, a costa de obtener un adelanto social mayor, menoscabe las futuras pensiones no debe ser financiado por los afiliados sino más bien por el Estado. Este deberá por otras vías preocuparse de los casos en que la rentabilidad social sea mayor que la privada. Es el Estado el que debe decidir si financia, con impuestos o con créditos, obra de adelanto social no rentables para los afiliados.

No debe imponerse al sistema previsional la obligación de efectuar financiamiento de proyectos que a la larga perjudiquen los fondos de los afiliados. No debe desvirtuarse el objetivo esencial y básico del sistema que es asegurar una buena previsión.

## **6. Un Sistema de Administración Eficiente**

**Aceptar Inversión Extranjera.** Aunque es deseable que la inversión nacional sea la mayor posible en este sector, como probablemente en todos los sectores de la economía, no existe ningún argumento especial para oponerse a que extranjeros puedan participar en esta industria. Debe tenerse presente que las AFP están vigiladas por una Superintendencia muy estricta y muy poderosa de manera que es difícil suponer que los extranjeros puedan realizar acciones contrarias al interés de los afiliados. La evidencia que existe muestra que las administradoras extranjeras han sido tan eficientes como las Administradoras nacionales.

**AFP con y sin fines de lucro.** Reiteramos que el objetivo del Sistema es administrar eficientemente los fondos previsionales para obtener la mejor pensión posible. El que una Administradora tenga o no fines de lucro no es esencial al sistema. Lo esencial es que, tal como ahora sucede, se puedan organizar AFP de distinta naturaleza y los afiliados puedan optar libremente por su AFP, por aquella que más le convenga o mejor servicio les brinde.

**No a la propiedad estatal.** Hoy coexisten bien tanto empresas privadas tradicionales, principalmente sociedades anónimas abiertas con muchos accionistas, como empresas formadas por los usuarios (hoy trabajadores, mañana también jubilados)! La libertad de cada trabajador, que le permite elegir su AFP, genera la competitividad del Sistema y ésto asegura que los afiliados obtendrán los mayores beneficios con los menores costos posibles.

En virtud del principio de subsidiariedad no nos parece conveniente la participación directa del Estado en la administración de las AFP. El Estado participa a través de la regulación y también a través del Sistema de Pensiones mínimas garantizadas.

**Afiliados no deben participar en decisiones de inversión.** Dado que el administrador, en este caso la AFP, es el responsable de obtener una rentabilidad mínima, debe ser aquel y no los afiliados el que administre los fondos previsionales. Si un grupo de afiliados estima que preferiría administrar directamente sus propios ahorros previsionales, está la posibilidad que lo haga a través de la formación de una AFP manejada por dicho grupo. Sin embargo, deberán quienes administran, disponer de un encaje que garantice que dicha labor será efectuada en forma correcta y prudente.

Por otra parte es poco probable que afiliados en masa puedan aportar mayores o mejores conocimientos para decidir mejor. No hay nada en la actual normativa que impida que una AFP, si así lo quiere, pueda consultar, a través de un mecanismo por definir a sus afiliados respecto a las formas de administrar fondos. Creemos que la obligación legal de hacerlo no es conveniente.

**AFP no deben ser cerradas.** Nos parece que es de la esencia del sistema la libre elección de AFP. Así como no se puede evitar la salida y el cambio de un afiliado de una AFP a otra, tampoco creemos conveniente que se pueda bloquear el ingreso a una determinada AFP. Ello podría, por un lado entrabar la libre competencia, y por otro, hacer al Sistema menos solidario.

## **II LA COBERTURA DE LOS RIESGOS**

### **1 Los accidentes del trabajo**

Al ser la pérdida que debe sufrir el trabajador frente a un accidente significativamente mayor que la que experimenta el empleador, se produce bajo un sistema de "laissez faire", una inversión en seguridad menor que la que es socialmente conveniente. El trabajador preferiría un nivel de seguridad congruente con su pérdida esperada frente a un siniestro, pero quien controla la inversión no internaliza el total de la pérdida que se produce si ocurre dicho accidente.

Aunque el trabajador podría estar dispuesto a invertir él para mejorar su propia seguridad, cobrando dicho costo el empleador por medio de una mayor remuneración, sólo podría lograr su cometido si todos los demás hicieran igual cosa. El problema a que dà origen lo anterior es que, una vez recibida la compensación, cada uno está mejor si es el resto el que la destina a mejorar la seguridad. Todos piensan igual y nadie invierte en seguridad. De esta manera, una compensación pecuniaria no dà solución al problema descrito.

Por otra parte, la inversión en seguridad requiere destinar recursos a bienes durables (capacitación general y específica e instalaciones). Los contratos de trabajo no tienen igual duración. Ello dà origen a una razón adicional para que los trabajadores y tampoco destinen recursos suficientes por el temor a perder la inversión en caso de cambiar de trabajo.

El círculo vicioso descrito requiere, para romperse, de la existencia de una regulación que haga que el empleador sienta como suya la diferencia de costos que existe entre él y el trabajador. Dicha

diferencia debe incluir todos los costos, directos o indirectos, de un accidente. Al ser internalizada la decisión será congruente con el beneficio social de cortar accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

### **Debe usarse un sistema mixto.**

Las actividades y servicios relacionados con la salud laboral son múltiples y complementarios entre sí. Aquellos principales están representados por los servicios de prevención, atención médica y por los subsidios y pensiones que se originen por motivos de inactividad inducida en el trabajador, debido al accidente sufrido.

Este especial carácter de los servicios enunciados los hace susceptibles de financiarse por la vía de un seguro.

La compañía que se compromete a atender, a financiar los costos a que da origen un accidente laboral puede conocer en términos aproximados el número esperado de casos de accidentes, invalidez o muertes que se presentarán en su grupo asegurado por período de tiempo. De esta forma puede ajustar las primas cobradas para distintos regímenes de riesgo en forma tal de que el costo esperado total por período sea menor, igual al total de primas cobradas por igual lapso de tiempo.

Al ser los ingresos y egresos definidos en iguales términos en cuanto al período de tiempo, el sistema puede considerarse como de reparto. Sin embargo, algunos costos deben ser definidos apropiadamente para que la anterior calificación sea apropiada. En efecto, el verdadero costo de las pensiones cuyo pago se asume en cada momento es el valor actual capitalizado (descontado tomando en cuenta la tasa de interés) de las obligaciones futuras que deberán servirse. Dicho monto de dinero debe dar origen a una provisión en la institución aseguradora a través de la cual, se reconozca una obligación a pagar una mensualidad por un período prolongado de tiempo. Esta provisión es una reserva de capital que incorpora el concepto de capitalización. A la vez, el activo de la empresa que asume la obligación debe mantener una inversión de similares características en cuanto a plazos, reajustabilidad y liquidez de manera tal de asegurar a la referida firma una adecuada cobertura.

Si el gasto del Estado se financia adecuadamente con tributos y si éste se concentra en aquellas actividades básicas que son de su competencia, existirá una capacidad de gasto social que es prioritaria para erradicar la pobreza.

Lo anterior hace concurrente a un sistema mixto; de reparto en cuanto a que los flujos y costos (incluido el valor presente de las obligaciones futuras contraídas en un período) deben estar en equilibrio año a año, y de capitalización en cuanto a que el valor actual de las pensiones a pagar en el futuro debe tener una correspondiente reserva de capital.

**El seguro debe ser obligatorio.** La tendencia a subinvertir en prevención, la asimetría entre la pérdida del empleador respecto a la del empleado frente a accidentes laborales y el carácter fiduciario de la salud laboral hacen necesaria la obligatoriedad de la cobertura del trabajador frente a un accidente del trabajo.

El Estado debe evitar que se subinvierten recursos en la seguridad laboral a través de una regulación adecuada. Las normas actuales han demostrado ser acertadas. Sólo podrían requerirse ajustes menores. Resulta preferible un sistema en donde todo empleador deba pagar periódicamente una prima, la que puede determinarse en función del riesgo, y delegue en un tercero (Mutual de Seguridad) el pago de los costos asociados a un accidente laboral. Este tercero debe ser un "especialista" en el sentido de que debe tener una estructura administrativa y de activos acorde con el servicio que está comisionado para prestar. En lo que respecta al pago de subsidios y pensiones, la función desempeñada se parece a la de una Compañía de Seguros de Vida. Adicionalmente este organismo puede buscar en la integración vertical una forma más eficiente de cumplir con sus prestaciones (administración de hospitales y otras labores similares).

**Empleador y trabajador comparten responsabilidades.** La seguridad laboral, tanto desde el punto de vista de ocurrencia de accidentes como de la incubación de enfermedades del trabajo y tratamiento de éstas, es y debe ser responsabilidad de muchos. Las estadísticas parecen demostrar que el factor de mayor importancia como generador de accidentes se relaciona con errores humanos y con el ambiente del trabajo. Esto indica que la primera responsabilidad debe caer en los hombros del empleador. El es quien debe procurar que el ambiente de trabajo sea seguro, puesto que controla el mayor número de factores que

inciden en la calidad del lugar de trabajo. La responsabilidad del empleador no se agota con las labores de prevención. Por perfecto que sea un sistema de seguridad siempre se producirá un cierto número de accidentes. También aquí el empleador tiene una responsabilidad.

Por otra parte, los trabajadores también deben contribuir a la reducción de los accidentes. No debe olvidarse que las fuentes más importantes de accidentes se relacionan también con fallas humanas. Sin duda alguna que a pesar de que puedan ser los empleadores quienes paguen por las prestaciones, en definitiva dicho costo se traduce en un menor salario neto ofrecido, pues forma parte del costo total de la mano de obra. De esta forma los trabajadores también contribuyen al financiamiento de las prestaciones.

**Deben realizarse múltiples prestaciones.** La multiplicidad de roles que deben cumplirse para dar cabal cobertura frente a los accidentes del trabajo implica la necesidad de cumplir con diversas labores y funciones. Ellas son:

- a) Educación para la prevención de accidentes y disminución de casos de enfermedad profesional;
- b) atención médica al accidentado o enfermo;
- c) subsidio de inactividad mientras el trabajador se encuentra impedido de retomar sus funciones;
- d) recapacitación laboral en casos de invalidez total o muerte;
- e) pago de indemnizaciones por incapacidad permanente parcial.

**Un sistema de carácter mixto.**

La necesidad de compartir responsabilidades y coordinar el esfuerzo de muchos hacen deseable la implantación de un sistema de carácter mixto. La cooperación del trabajador es necesaria por motivos obvios y es fácil de conseguir debido a los beneficios que éste obtiene de un ambiente laboral sano y seguro.

La cooperación del empleador, más allá de lo que su propio beneficio la requiere, debe buscarse a través de un sistema de incentivos y de una regulación que propicien inversiones en seguridad en los niveles socialmente rentables.

Debe ser objetivo del Estado el lograr que el empleador internalice la diferencia entre el costo social y su costo privado frente a un accidente. Los fondos recaudados por dicho concepto sumados a contribuciones voluntarias y obligatorias pagaderas por las empresas

la que pueden destinarse a financiar las prestaciones que se hacen necesarias para resolver los problemas que enfrentan los accidentados. Dichos fondos deben administrarse por entidades del sector privado. Cabe la posibilidad de que sean empresas con o sin fin de lucro. Las actuales mutuales han demostrado gran eficiencia en estas materias.

Alternativamente, o como complemento de lo anterior, el financiamiento de las prestaciones podría conseguirse con la concurrencia de compañías de seguros privadas. En este último caso, lo asegurado debiera incluir, no sólo los costos directos de atención al accidentado sino también los subsidios durante su recuperación y las pensiones cuando así se requieran. Adicionalmente, la necesidad de asegurarse debiera ser obligatoria y la prima cobrada función del riesgo de la empresa.

Esquemas en donde el sector privado compite con empresas del Estado han demostrado serias deficiencias. A nuestro entender el Estado debiera limitarse a un rol fiscalizador y normativo dejando a empresas privadas la administración de las prestaciones.

### **Conceptos de invalidez y enfermedad laboral**

La acumulación de información de casos de enfermedad e invalidez laboral que ha permitido descubrir dolencias que hoy se atribuyen al trabajo, pero que antes no tenían cara conocida, sumada a la reducción de los umbrales que clasifican a una dolencia como invalidez parcial o total obligan a ir revisando los métodos de detección de dolencias, las primas que las cubren y los estándares para dictaminar los casos de invalidez laboral. Por ello, todo sistema de salud laboral debe ir ajustándose a los cambios que experimente la realidad sanitaria y de seguridad del medio ambiente de trabajo global del país.

Las enfermedades del trabajo también pueden ser causa de invalidez laboral. Debe tenerse presente que al definir enfermedad laboral ello debe hacerse, al igual que en el caso de accidentes, desde el punto de vista del origen o causa y no del efecto de la dolencia.

Existen dolencias que pueden haber sido provocadas fuera del ambiente de trabajo pero que pueden afectar el rendimiento laboral.

Ellas debieran quedar excluidas del seguro obligatorio pagado por el empleador puesto que han sido causadas por un medio que éste no controla.

Por otra parte, existen dolencias producidas debido a accidentes en o como consecuencia del ambiente de trabajo. Ellas debieran estar cubiertas afecten o no la productividad inmediata del trabajador. En un futuro inmediato puede haber un efecto sobre el rendimiento o simplemente sobre la calidad de vida del infortunado, el que debe ser atendido. En la causa y el responsable del control de éstas y no el efecto que debieran pues de servir de criterio para clasificar una dolencia como cubierta por el seguro o no cubierta.

## 2. El Seguro de Invalidez y Muerte.

Los sistemas de pensiones aunque están normalmente destinados principalmente a sustituir la remuneración de los trabajadores cuando éstos jubilen, también incluyen mecanismos que cubren a sus afiliados del eventual retiro de la vida activa. Como consecuencia de invalidez o muerte.

El sistema de capitalización individual otorga el beneficio de la pensión directamente asociados a ahorro individual de los trabajadores durante su vida activa. Sin embargo, la naturaleza del sistema tiene como consecuencia que los fondos se hayan acumulados a un determinado momento pueden ser insuficientes para financiar las pensiones necesarias para cubrir el caso de invalidez o para los sobrevivientes de un padre de familia en el caso de la muerte de este último. La legislación actual resolvió esta situación estableciendo que la administradora estaría obligada a financiar las pensiones de sus afiliados que sean afectados por invalidez o muerte, siempre y cuando estos siniestros no sean producto de accidentes del trabajo, en cuyo caso son las mutuales de seguridad llamadas a cubrir las pensiones.

Las administradoras traspasan este riesgo a las Cías. de Seguro de Vida por intermedio de la contratación de una prima que cubre a todos los afiliados de cada AFP.

En el sistema actual los afiliados de una AFP, tienen que pagar igual cobro como porcentaje de una renta, tienen cobertura para período de cesantía limitado, y están asegurados por un porcentaje de sus salarios promedio de los últimos años. Finalmente los saldos acumulados en las Cuentas son transferidos a las Cías. de Seguros que cubren el diferencial al momento de ocurrido el siniestro.

Los elementos antes descritos configuran un esquema que en materias del seguro es esencialmente de reparto y redistributivo. Es redistributivo porque no se diferencian comisiones de acuerdo a la siniestralidad esperada de una persona que pertenece a cierto grupo demográfico. También lo es porque las personas de altos ahorros previsionales están cubiertas por diferencias, respecto al capital necesario para asegurar una pensión, que resultan menores que aquellas de las gentes que tienen bajos ahorros previsionales en relación a sus salarios.

Hay un componente de reparto en este seguro puesto que el cobro que las AFP hacen a todos los afiliados incluye, período a período, los montos necesarios para cubrir los siniestros que se generen en dichos períodos. Desde este punto de vista, hay un equilibrio entre siniestros totales generados por períodos y recaudación para la Cobertura de dichos seguros.

Si. Es conveniente que el esquema general aquí descrito no se modifique. La razón es que el sistema de reparto es el que mejor responde a la obtención de salarios reales absolutos que sean dignos. En este sentido, la caída en salarios como porcentaje del PIB no resulta muy ilustrativa.

Si. Sin perjuicio de lo anterior, existe una realidad en que se podría pensar que si salarios reales de los relativamente más pobres se han deteriorado

De acuerdo a lo respondido, los salarios deben responder a productividad. Así, la caída en salarios aquí citados, responde a una caída en productividad del trabajo (relativa a los otros sectores más productivos), la solución al problema de más corto plazo habría que buscarse a través de programas de distribución del ingreso. A este respecto cabe recalcar que el bienestar de un trabajador se pueda afectar

## LAS REMUNERACIONES

La única forma realista de determinar remuneraciones es en base a productividad. Pero para que ello efectivamente se efectúe bajo ese criterio, se requiere que la autoridad se comprometa a dos acciones:

\* Apoyar programas de capacitación para constituir la mejor forma de aumentar productividad.

\* Contrarrestar aquellas situaciones en que el salario se determina en forma monopsónica. Es decir, los casos en que el poder negociador de los empresarios es muy fuerte y el de los trabajadores muy bajo, lo que se presta para que se paguen salarios que responden más al costo de oportunidad, que a la productividad efectiva del trabajador. Hay que tener presente que este fenómeno puede acentuarse en períodos de altas tasas de desempleo.

La corrección de esta situación requiere del concurso de los empresarios y de la autoridad a través de diversas instancias legales que mejoren el poder negociador de los trabajadores. Además, el Estado podría proveer periódicamente información sobre los salarios en distintas ocupaciones, para dar más transparencia a las negociaciones salariales.

### Salarios reales dignos

El verdadero interés de una política debe radicar antes que nada en la obtención de salarios reales absolutos que sean dignos. En este sentido, la caída en salarios como porcentaje del PGB no resulta muy ilustrativa.

Sin perjuicio de lo anterior, existe una realidad en que se podría señalar que el salario real de los relativamente más pobres se ha deteriorado.

De acuerdo a lo expuesto, los salarios deben responder a productividad. Así, la caída en salarios aquí aludida, responde a una caída en productividad del trabajo (relativa a los otros factores más productivos), la solución al problema de más corto plazo habría que buscarla a través de programas de distribución del ingreso. A este respecto cabe recalcar que el bienestar de un trabajador se puede afectar

por dos vías diferentes; a través del salario que recibe y a través de programas que redistribuyen directamente ingreso.

En el mediano plazo habría que esperar una solución más estructural al problema, a través de programas de capacitación.

Por otra parte, el salario real de cierto tipo de trabajadores puede haber caído como consecuencia de situaciones nonopsónicas. En estas circunstancias, se puede esperar que un mejor poder negociador de los trabajadores a nivel de la empresa, contribuya eficazmente a la corrección de esta situación.

#### Un menor abanico salarial

La excesiva diferencia entre las remuneraciones mínimas y máximas es una realidad incontrastable. Pero esta situación es verdaderamente grave cuando las remuneraciones mínimas son tremadamente bajas. Esto, sin desconocer la importancia de la inestabilidad social y de la frustación que se puede producir cuando se presentan estos grandes diferenciales.

La herramienta más eficaz para mitigar esta situación, está en una creciente capacitación de aquellos que hoy día tienen menores salarios. También, esta situación requiere de cierto tiempo para que pueda rendir sus frutos.

En el corto plazo, los empresarios tienen una fuerte responsabilidad y deben tratar de corregir aquellas distorsiones que sean evidentes. Desgraciadamente esto depende solo de la buena voluntad o solidaridad de los empresarios, ya que es muy difícil la introducción de mecanismos impersonales que corrijan esta situación. En ese sentido, una situación de escasez creciente de mano de obra es el mejor aliciente.

#### Cuidado con el salario mínimo

El salario mínimo cuando es restrictivo involucra normalmente mayores salarios reales para aquellos que se encuentran trabajando y desempleo para aquellos que están dispuestos a trabajar a ese salario real, pero que no consiguen ser contratados.

Por lo tanto, el desempleo que éste genera lo hace indeseable como política.

A su favor se puede señalar que el salario mínimo mejora las remuneraciones y aumenta el empleo en aquellos sectores en que existe una determinación monopsónica de salarios. Esto es correcto, o los sectores que presentan esta situación son actualmente poco importantes respecto al total. En consecuencia, no sería adecuado corregir dicha situación a costa de la mayoría de los sectores cuyos salarios se determinan competitivamente. En todo caso, para ser más categóricos a este respecto se requiere de mayor investigación aplicada.

### **LA LEGISLACION LABORAL**

#### **Mirar al resto del mundo**

En el estudio de la legislación laboral hay que ser extremadamente cauteloso, reconocer la complejidad del tema, y estar dispuestos a diseñar una legislación laboral moderna que efectivamente cautele los intereses de empresarios, trabajadores y de toda la sociedad.

En este sentido resulta particularmente importante abocarse al estudio de las legislaciones modernas de otros países. Se debe reconocer que a nivel mundial se están produciendo profundos cambios en la percepción de los que son y de lo que deben ser las relaciones trabajador - empresario, enfatizándose progresivamente las ventajas de establecer instancias de cooperación al interior de las empresas.

El ejemplo de Japón y de otros países resulta muy ilustrativo a este respecto, ya que en ellos se han adoptado esquemas salariales que contemplan explícitamente la participación en utilidades, que junto con favorecer la estabilidad en el empleo, permite dar incentivos para aumentar la productividad de los trabajadores.

Asimismo, se han establecido incentivos especiales para aquellos trabajadores que aportan ideas o innovaciones que mejoran el funcionamiento de la empresa. Buena parte de estos esquemas de incentivos han surgido del reconocimiento de que en muchas situaciones existe una determinación simultánea de salario y productividad.

En atención a lo aquí expuesto, parece pertinente desplegar esfuerzos para diseñar una legislación laboral que considere las ventajas de la cooperación en las relaciones empresario-trabajador y que por tanto no exacerbe visiones antagónicas ni de conflicto entre las partes.

### Vulnerabilidad de actual legislación.

Ahora, en relación a la actual legislación laboral, hay que reconocer que, en términos generales, ella es rechazada por los trabajadores al percibirse como hecha a la medida de los empresarios, lo cual la torna vulnerable en un futuro contexto democrático. Esta situación debe ser enfrentada y existe por tanto el desafío de trabajar en la confección de un cuerpo legal que sea estable, para lo cual debe ser percibido como justo por las partes involucradas.

En términos concretos, la actual legislación laboral ha sido muy importante para eliminar una serie de trabas que dificultaban el desarrollo económico y que eran extemporáneas a un mundo dinámico como el actual. Sin embargo, de no modificarse algunos aspectos de la misma y de no incorporarse aspectos fundados en visiones más modernas de las relaciones empresario-trabajador, se corre el riesgo de experimentar importantes retrocesos y eventualmente de retornar a escenarios similares a los de antiguas legislaciones laborales.

### Puntos más polémicos.

Los temas laborales más polémicos, según abogados expertos en materias laborales, son básicamente los siguientes:

1) En el proceso de negociación colectiva se distinguen los siguientes problemas:

#### **Plazo de la huelga:**

El plazo máximo de huelga es de 60 días, lo que junto con ser criticado por los trabajadores, puede constituirse en una bandera de lucha de actividades políticas en el sentido de dilatar los conflictos hasta el cumplimiento de este plazo y así demostrar la ineficacia del sistema.

La ampliación o eliminación de este plazo corregiría estos problemas y podría traer otras implicancias positivas, como por ejemplo, que desde el primer día las partes busquen una solución real, ante la incertidumbre y riesgo de una huelga indefinida.

### **Contratación de personal durante el período de huelga:**

La legislación vigente permite la contratación de personal durante el período de huelga, lo cual obviamente debilita el poder negociador de los trabajadores. Sin perjuicio de que en la práctica no se haya ejercido mayormente este derecho por parte de los empresarios, es indudable de que la sola existencia del mismo debilita fuertemente la capacidad negociadora de los trabajadores. En consecuencia, es menester abocarse al estudio de algún esquema intermedio que resguarde la continuidad de giro de las empresas sin lesionar gravemente la eficacia del derecho a la huelga. Podrían, por ejemplo, establecerse plazos a partir de los cuales la empresa pudiera contratar personal ajeno a la empresa, lo cual incentivaría a empresarios y trabajadores al logro de acuerdos rápidos, evitándose paralizaciones prolongadas.

### **Negociación por área de actividad:**

Este es uno de los temas de mayor importancia y de mayor repercusión para el devenir económico del país. La experiencia de países como Argentinas, con sindicatos por ramas de actividad, son muy poco alentadoras y el poder de estos sindicatos, juntocon trascender a los campos que les serían propios, ha sido un obstáculo insalvable a los intentos de modernización y de desarrollo económico.

En términos generales, el esquema de negociación por empresa que contempla la actual legislación parece adecuado, ya que reconoce que cada empresa es una realidad individual, que podría verse en serio peligro en caso de aplicarse normas de carácter general.

Sin embargo, es importante diseñar instancias de negociación para aquellas actividades que por su naturaleza no acceden al mecanismo diseñado para la negociación colectiva como: la construcción, agricultura, transporte, etc.

## PRIVATIZACIONES Y ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO

Un sistema social de mercado se funda en la propiedad privada, la libertad de los mercados y el papel subsidiario del Estado.

Ese rol subsidiario del Estado se cumple con funciones tales como la protección de los derechos de las personas, seguridad nacional, exigibilidad de las obligaciones emanadas de contratos, políticas antimonopólicas y muy especialmente, funciones macroeconómicas destinadas a mantener políticas monetarias realistas que conduzcan a un desarrollo equilibrado y el funcionamiento de una red social de prestaciones básicas que sirva de sustento a los sectores que no puedan obtener esos medios por sí mismos. Es justamente este doble rol de incentivar el desarrollo de mercados competitivos y abiertos, y por otro garantizar un nivel mínimo de prestaciones en nutrición, salud, vivienda, subsidio a desempleados y educación básica a aquellos sectores que no pueden satisfacer estos niveles mínimos por sí mismos, lo que caracteriza el rol de un Estado moderno en una economía social de mercado.

De esta definición del rol del Estado y los pilares básicos de una economía social de mercado se pueden deducir entre otras cosas, cual es el rol del Estado en la economía tanto en su función macroeconómica como en su función redistributiva y empresarial. En su función macroeconómica el Estado debe guiar sus políticas monetarias, cambiarias y fiscal de tal forma que los precios básicos de la economía: el nivel de salarios, la tasa de cambio y la tasa de interés den las señales adecuadas al sector privado para proyectar en lo posible un crecimiento sostenido, tratando de lograr amortiguar las fluctuaciones cíclicas.

Al ser la libertad de precios en los mercados el mecanismo básico de asignación de los recursos, el Estado debe evitar provocar desequilibrios artificiales en dichos precios básicos. En su función redistributiva el Estado debe proveer el financiamiento que corresponda, lo que hemos definido como red de prestaciones mínimas. Dicho financiamiento provendrá de un sistema impositivo justo y equitativo, debiendo evitarse todo financiamiento a través del impuesto inflación, el cual es esencialmente regresivo.

## Estabilidad del empleo

Hoy en día la terminación del contrato de trabajo es reglamentada, no pudiendo el empleador ponerle término de no producirse las causales que la ley señala. Sin embargo, al otorgar la legislación al empleador la posibilidad de desahuciar al trabajador sin expresión de causa, pagando una indemnización, esta suerte de estabilidad laboral se ve afectada.

La existencia de disposiciones que den flexibilidad a las contrataciones laborales son necesarias para permitir que las empresas se puedan ajustar a las condiciones cambiantes en su entorno. Las leyes de inamovilidad constituyen una traba al desarrollo económico y, en definitiva, perjudican a los trabajadores. Los empresarios son reticentes a contratar a una persona cuando saben que será muy difícil de despedir. La experiencia chilena de los últimos años podría inducir a pensar que la remoción de la ley de inamovilidad se tradujo en un mayor desempleo. En relación a esto hay que pensar en períodos recesivos de una economía y aquellos en que se producen fuertes cambios en precio relativos, se traducirán efectivamente en un mayor despido de trabajadores ante la ausencia de la ley de inamovilidad. Sin embargo, en períodos normales y de auge, la ausencia de esta ley contribuye eficazmente a la generación de empleos. Por lo tanto, la mejor forma de proteger la estabilidad es a través de un manejo macroeconómico que mitigue los cambios bruscos en precios relativos y que promueva una mayor estabilidad en las relaciones económicas.

La estabilidad laboral se debe buscar también, como ya se ha indicado, a través de mecanismos diferentes que incentivan al empresario a evitar los despidos, como esquemas salariales en que parte de la remuneración sea variable y dependa de las utilidades de las empresas. Así, caídas en la competitividad de las empresas se resolverían principalmente vía disminución en los salarios en lugar de caídas en el empleo. Sin perjuicio de los anterior, es preciso estudiar soluciones para evitar comportamientos abusivos en los despidos que no requieran expresión de causa.

### **Indemnización por años de servicio.**

Generalmente los contratos colectivos consideran el pago de este beneficio ante la eventualidad de que el trabajador sea despedido por una causal que no le sea imputable. Por lo tanto, no es un beneficio que tenga asegurado para el término de su contrato, sino un derecho eventual. Algunos piensan que esta materia debe legislarse por ley con prohibición que sea materia de negociación individual o colectiva, ya que de otra forma la ley se convertiría en piso. Personalmente no he estudiado el punto, por lo que no tengo una opinión formada al respecto. Sin embargo, creo que para esta discusión puede ser especialmente importante el análisis de experiencias de otros países.

### **Organización sindical**

La legislación sobre la organización sindical y negociación colectiva es criticada por su excesiva reglamentación y formalismo, lo que, según los entendidos, la hace poco clara y poco práctica. Se sostiene además que la legislación sindical atomiza las organizaciones y divide a los trabajadores.

En relación ésto es necesario una revisión, manteniendo eso si el marco de negociación por empresa.

## EL TRABAJO; UN DERECHO FUNDAMENTAL

### EL EMPLEO

El Santo Padre, sostuvo que una prolongada situación de desempleo y cesantía, cuando alcanza ciertos niveles, "constituye un problema ético, espiritual, porque es síntoma de la presencia de un desorden moral existente en la sociedad, cuando se infringe la jerarquía de los valores".

El hombre sin trabajo, dice el Papa, está herido en su dignidad humana. "Al convertirse otra vez en trabajador activo no solo recupera un salario, sino también aquella dimensión esencial de la condición humana que es el trabajo, y que en el orden de la gracia es, para el cristiano, su camino ordinario hacia la perfección".

De ahí que la preocupación por mantener bajo niveles de desempleo sea prioritaria. En general, las políticas de promoción de trabajo se pueden clasificar en tres grandes grupos:

- \* Aquellas que tratan de evitar o de mitigar contracciones cíclicas de la demanda por trabajo, producto de las alteraciones cíclicas de la actividad económica. Este tipo de políticas tiene efecto sólo en el corto plazo y se engloban en el concepto amplio de políticas monetarias y fiscales.
- \* Aquellas que tienden a perfeccionar la información y competitividad del mercado laboral.
- \* Aquellas que, más allá de los ciclos económicos tienden a incrementar en forma estable y sostenida la cantidad de empleos que una economía puede generar.

En estas líneas nos ocuparemos principalmente de las políticas que corresponden a los dos últimos puntos.

### Políticas que mejoran información y competitividad

El desempleo involuntario se define como aquel que se produce cuando las personas están dispuestas a aceptar un trabajo que responde a su nivel de calificación, a los salarios prevalecientes en el mercado e incluso a niveles menores, pero a pesar de esto no lo encuentran. Este desempleo se combate principalmente a través de políticas que den flexibilidad al mercado laboral. En este sentido, son deseables todas aquellas políticas que tiendan a mejorar la información y competitividad de este mercado y que eliminen distorsiones tales como: salarios mínimos elevados, reajuste salarial automático, leyes de inamovilidad, rigideces de contratos, etcétera.

Actualmente, debido al esquema económico imperante, se han adoptado varias de estas medidas, lo cual debería haber contribuido a una caída en el desempleo de tipo involuntario. Sin embargo, esto es muy difícil de probar, ya que no existe una separación estadística clara de lo que correspondería hoy a desempleo voluntario e involuntario. Una clasificación de este tipo es muy compleja y presenta variadas aristas.

En todo caso, las medidas que se sugieren para eliminar distorsiones deberían contribuir a su reducción. Sin embargo, si este desempleo se explicara por ciertas rigideces - como la estructura de contratos, la política de reajustes del sector público, la determinación de salarios de acuerdo a la idea de salario de "eficiencia" y la visualización de parte de las cotizaciones previsionales como impuesto - la solución al problema sería extraordinariamente compleja, ya que hay involucrados elementos de carácter institucional e incluso de idiosincrasia.

### Políticas que Incrementen el Empleo en Forma Estable y Sostenida

Es indudable que altas tasas de crecimiento del producto constituyen un aporte importante a la generación de empleos. La magnitud de este fenómeno dependerá de cuán intensivos sean en mano de obra los sectores económicos que más contribuyen a este crecimiento. De acuerdo a la actual estrategia de apertura al exterior se espera que los sectores líderes del crecimiento futuro sean los exportadores, los que, según algunos estudios, generan mayor empleo de mano de obra no calificada que el sector sustituidor de importaciones.

Sin embargo, el problema del desempleo debe ser atacado simultáneamente en varios frentes, con medidas adicionales que favorezcan la absorción de empleo en el corto y mediano plazo. Un importante desafío actual es tratar de evitar por todos los medios la reaparición de las altísimas tasas de desempleo de la última década.

En orden a complementar el impacto positivo del crecimiento del producto sobre el empleo se sugieren las siguientes políticas:

**Establecer subsidio a la contratación adicional de mano de obra.**

Implementar un programa de mediano plazo, con reglas claras y que dé garantías de ser creíble, que establezca un subsidio en la contratación adicional de mano de obra. Este programa debiera estar especialmente enfocado hacia la contratación de trabajadores menos calificados, ya que son éstos los que generalmente soportan con mayor intensidad el fenómeno del desempleo.

Es evidente que el éxito de esta política exige de reglas claras en cuanto a su período de permanencia. Podría asegurarse, por ejemplo, un período de vigencia de seis años y si las metas de empleo se alcanzaran antes de este período, debiera suspenderse el otorgamiento de nuevos subsidios a partir de ese momento. Obviamente no puede suspenderse el pago del subsidio a aquellos empresarios que hubiesen realizado sus contrataciones con anterioridad a la suspensión, para cumplir así con lo estipulado por el programa.

Finalmente, y en orden a acelerar los efectos positivos de una política de subsidio a la contratación, se podría establecer una modalidad que diera incentivos para adelantar las contrataciones. Por ejemplo, podría plantearse que sólo aquellas empresas que contraten trabajadores adicionales en los próximos dos años se harían acreedoras a un subsidio a la contratación, el que se otorgaría por seis años, en la medida que la empresa mantuviera sus nuevas dotaciones de trabajo.

**Capacitar mano de obra**

Este tipo de programa además del importante efecto que tiene en remuneraciones, permitiría también una mayor absorción de mano de obra.

Merece un énfasis especial la capacitación de los jóvenes y de la mano de obra menos calificada, ya que a este nivel donde se experimentan las mayores tasas de desempleo y donde se obtienen los menores salarios reales.

### Seleccionar tecnologías intensivas en trabajo

La transferencia de tecnología se produce habitualmente desde países desarrollados a los no desarrollados. Estas tecnologías utilizan en forma relativamente intensiva el capital, perjudicando de ese modo los niveles de empleo de los países que la adoptan.

El proceso de incorporación de tecnologías intensivas en capital es eficiente desde el punto de vista privado, ya que éstas son relativamente más baratas, pero podría no serlo desde el punto de vista social por la menor utilización de mano de obra que éstas requieren.

Ahora, en circunstancias en que el proceso de cambio tecnológico tiende cada vez más al desarrollo de técnicas intensivas en capital, por ser este insumo el relativamente más barato en los países que desarrollan estas tecnologías, es necesario pensar en algún mecanismo de adaptación de tecnologías en nuestro país de modo de hacerlas más intensivas en trabajo.

La idea por cierto, no es prescindir de la tecnología foránea, pero si introducirle ciertas adaptaciones de manera de favorecer un mayor uso de mano de obra.

El Estado tendría un importante rol en este esquema, a través de la promoción del proceso de adaptación tecnológica. Su gestión no consistiría en seleccionar las tecnologías a adaptar, sino en crear los incentivos para que la empresa privada se haga cargo de este proceso.

### Favorecer la participación en utilidades

La participación en utilidades tiene repercusiones económicas muy positivas, ya que favorece la estabilidad del empleo y eventualmente da incentivos a los trabajadores a aumentar su productividad.

Esta modalidad permite una mayor flexibilidad de los salarios, al variar éstos de acuerdo al cometido de la empresa. Esto se traduce en que los ajustes a ciclos recessivos se producen principalmente vía caídas en salarios en lugar de caídas en empleo, lo que obviamente garantiza una mayor estabilidad del empleo.

En períodos de auge por su parte, habría un mecanismo automático a través del cual se aumentarían las remuneraciones.

### Facilitar la creación de empresas

Creación de nuevos empresarios y concursos que favorezcan iniciativas generadoras de nuevos empleos.

Resulta de especial importancia el fomentar iniciativas creadoras de empleo, como parte integral de una estrategia de empleo. La creación de una institucionalidad que favorezca un sistema de fondos de capital de riesgo, puede ser particularmente importante para la creación y desarrollo de pequeñas y medianas empresas.

### Reorientar los programas de empleos de emergencia

Una estrategia de empleo debe favorecer explícitamente la generación de empleos productivos, por lo cual programas de emergencia como el PEM y el POJH deben ser sólo una excepción y se justificarían más directamente sólo como mecanismos de redistribución de ingresos.

Sin embargo, en el corto plazo durante el período de implementación de las diversas políticas, sería necesario mantener un programa tipo POJH; reorientado hacia labores más productivas y aprovechar su infraestructura para desarrollar planes de capacitación. La reorientación de un programa tipo POJH hacia actividades más productivas se podría lograr cambiando el enfoque del mismo, enfatizándose por ejemplo la labor de las municipalidades en la creación de proyectos productivos. La creación de empleos se produciría por tanto, solo como contrapartida de proyectos específicos y productivos. Una ventaja adicional de esta proposición radicaría en el mejoramiento de status de los trabajadores involucrados en estas actividades, ya que se sentirían desarrollando trabajos productivos y no como personas quasi desempleadas que reciben un cierto tipo de subsidio. Esto contribuiría a dar mayor dignidad al trabajo que éstos realizan.

Ahora, la mantención en el largo plazo de una estructura de POJH modificada como la aquí sugerida, podría justificarse solo en aquellos casos en que sea evidente que los individuos que permanecen en este programa, no tienen posibilidad alguna de incorporarse a actividades productivas del sector privado. Este podría ser el caso de personas con niveles de pobreza crítica, que son muy poco calificados y que por tanto no tendrían cabida en el aparato productivo o dicho de otro modo, que estarían prácticamente al margen de la fuerza de trabajo.

## PROGRAMA EDUCACIONAL

### 1. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

#### 1.1 Concepción de educación.

##### 1.1.1 Definición.

Entendemos por educación los múltiples procesos tendientes al desarrollo integral de la persona, lo que la habilita para vivir en armonía en una sociedad en la que debe contribuir al logro del bien común.

##### 1.1.2 Educación: Un proceso permanente.

Estos procesos deben desarrollarse durante toda la vida de la persona. Por eso entendemos la educación como un proceso permanente, de múltiples posibilidades, proyecciones y alternativas. Sus métodos están en continua renovación. Lo anterior, debido a que la persona, en las distintas etapas de su vida, requiere de nuevos elementos e incentivos para su desarrollo, además que los constantes avances científicos y tecnológicos hacen necesario que esté siempre renovando sus conocimientos.

#### 1.2 Fines de la Educación.

##### 1.2.1 Permitir la formación integral de la persona a través del descubrimiento, desarrollo y mantenimiento de sus potenciales biológicas, psíquicas y espirituales.

##### 1.2.2 Contribuir a una mayor igualdad de oportunidades ante la vida, al entregar las herramientas básicas del conocimiento y de la convivencia social, facilitando el desarrollo nacional en forma justa y fraterna.

##### 1.2.3 Lograr la transmisión del conocimiento científico tecnológico y de la cultura universal, contribuyendo al desarrollo permanente de éstos.

### 1.3 La familia y la Educación.

Siendo la familia el núcleo básico de la sociedad, corresponde a los padres, o a quienes hagan sus veces, el derecho y el deber preferente de educar a sus hijos.

Este derecho se manifiesta en la posibilidad de elegir libremente el establecimiento educacional atendiendo al tipo de formación, sea de índole laica, religiosa u otra que deseen para sus hijos.

Los padres tienen el derecho y el deber de participar, de acuerdo a sus condiciones de tales, en las acciones que desarrollan los establecimientos educacionales.

### 1.4 El derecho a la Educación.

El derecho a la educación debe ser una realidad para todo chileno. no basta el solo reconocimiento de este derecho por la Constitución. Es necesario crear las condiciones y establecer los sistemas y modalidades que permitan a cada persona tener la posibilidad de acceder al nivel correspondiente y de poder continuar en uno superior o en otro diferente, sin otras limitaciones que las capacidades y aptitudes respectivas. En todo caso, es necesario que sea obligatoria la participación de algún sistema regular de los menores que se encuentren entre los 6 y 16 años de edad. De esta manera se propicia una prolongación a 10 años de escolaridad obligatoria.

Las leyes, normas, reglamentos y prioridades educativas deben tender hacia aquello que favorece la vigencia del derecho a la educación.

Para que este derecho sea una realidad, el Estado debe velar por la existencia de un mecanismo que pueda dar alternativas de elección. Eso ha implicado el establecimiento de un sistema de subvenciones por niño atendido, sistema a través del cual se ha pretendido hacer realidad el ejercicio del derecho a la educación y de la libertad de enseñanza.

### 1.5 La libertad de enseñanza.

Se manifiesta en el derecho de organizar y mantener

En su función redistributiva el Estado debe proveer el financiamiento y en lo posible no producir directamente los bienes y servicios que forman parte de esa red de prestaciones mínima. Por el contrario el Estado debe concentrar su gran recurso en la identificación y evaluación de la eficiente distribución y uso de esta red de prestaciones mínimas. Es rol del sector privado el producir eficientemente bienes y servicios y concretamente en cuanto a la red de prestaciones básicas, el Estado debería licitar públicamente los subsidios y prestaciones que se incluyan en su función redistributiva. Esta subcontratación con el sector privado se puede aplicar prácticamente a todos los bienes y servicios de esta red social: alimentación, vivienda, salud y educación. Esta es la primera forma concreta de privatización que debe ser ampliada a todos los niveles de la administración central y descentralizada del Estado, incluyendo en estos los servicios municipales.

### ROL EMPRESARIAL DEL ESTADO

En una economía social de mercado es función primordial del sector privado la producción de bienes y servicios. El Estado dentro de su rol subsidiario sólo deberá producir o proveer directamente bienes y servicios en aquellos casos que se consideren de beneficio social y donde el sector privado no desarrolle en forma espontánea su producción. El rol del Estado como empresario debe ser definido como eminente transitorio debiendo traspasar al sector privado, en un plazo razonablemente breve, toda actividad productiva de bienes y servicios en condiciones de mercado.

La aplicación de estas definiciones del rol del Estado en una economía moderna aumentan el nivel de eficiencia y competitividad de toda la economía respecto a otros países. Es así como el acelerado cambio tecnológico e integración de las economías a través de las comunicaciones e informática, está guiando a países con gobiernos de distintas orientaciones políticas a llevar adelante vastos programas de privatización de empresas del Estado.

Esta libertad no tiene otras limitaciones que las que imponen la moral, las buenas costumbres, el orden público, la idoneidad y la seguridad nacional.

La libertad de enseñanza no se opone a la existencia de un sistema educacional reglamentado por el Estado a través de normas objetivas de aplicación general. En todo caso, dicha normativa no debe ser de tal naturaleza que llegue a significar una limitación a la libertad de enseñanza. Por el contrario, debe proteger esta libertad velando al mismo tiempo por el cumplimiento de aquellas disposiciones que impiden una anarquía que atente contra los fines de la educación.

## 1.6 **Acción del Estado y la Comunidad en la Educación.**

El Estado tiene el deber de impulsar y fomentar la educación en todos los niveles y modalidades, de manera que sea realidad el derecho a la educación y se asegure la libertad de enseñanza.

En aquellos casos que la educación sea obligatoria, deberá existir un sistema de financiamiento que permita el acceso a ella de todos aquellos para quienes tiene carácter obligatorio su permanencia.

El sistema de financiamiento, como asimismo la normativa que se dicte para reglamentar la libertad de enseñanza, deben proteger y hacer eficaz el derecho preferente de los padres de elegir la educación que quieren para sus hijos y no debe tender a privilegiar un modelo determinado.

Asimismo, la normativa debe favorecer la existencia de planes y programas que sean flexibles, evitando cualquier orientación ideológica que implique un peligro para la libertad de enseñanza, sin perjuicio de considerar elementos comunes, como aquellos que aseguren la unidad nacional. Se deben favorecer las iniciativas en planes y programas que emanen de los establecimientos, sujeto a normativas generales y supervisión del Ministerio de Educación.

La comunidad no puede ser ajena a las tareas educativas y tiene el deber de contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación, siendo obligación del Estado favorecer esta participación.

## 2. REALIDAD EDUCATIVA CHILENA

### 2.1 Reconocimiento de Avances.

Es importante destacar la obra modernizadora que se ha desarrollado en la educación nacional. Entre los avances que merecen resaltarse están:

- \* La descentralización educacional que se ha impulsado con el traspaso de la administración de la totalidad de los establecimientos fiscales o Municipios, lo que permite aumentar la participación de la comunidad, mejorar la cobertura y calidad de la educación e incrementar la infraestructura escolar.
- \* El financiamiento de la educación a través de un sistema de subvenciones por niño atendido, medida que junto con la descentralización, ha incentivado la incorporación de muchos sostenedores al sistema y ha permitido mejorar la calidad de la educación, según lo indicado por la Prueba de Rendimiento Escolar.
- \* El aumento de la participación del sector privado como cooperador de la función educacional, lo que se ha manifestado en el incremento sustancial de la matrícula particular subvencionada. En 1980 ésta ascendía al 14.7% de la matrícula básica y al 15.3% de la media y en 1986 se aumentó su participación a 29.6% en básica y a 29.2% en media.
- \* La normativa que permite la flexibilización de los planes y programas de estudio atendidas las diferentes realidades de las regiones del país, lo que ha permitido, entre otros, desarrollar en algunas regiones, proyectos educativos de carácter experimental tendientes a incorporar con algún grado de especialización al mercado del trabajo a los educandos de los sectores rurales.
- \* El adecuado sistema de entrega de la alimentación complementaria, cuyo objetivo es resolver problemas de ausentismo, repetencia y deserción escolar a niños de escasos recursos. En 1987, el Estado, a través de empresas que licitan este servicio, otorgó 488.000 desayunos-onces, 450.000 almuerzos y 13.400 raciones completas, atendiendo a alrededor de 670.000 niños de educación básica.
- \* El desarrollo del nivel parvulario, el que se ha centrado en la atención de niños de bajos ingresos, prácticamente cuadruplicando su matrícula durante este Gobierno. En 1986 ésta ascendió a 255.000 preescolares.

- \* El aumento de la tasa de escolaridad de 4.3 años en 1975 a 7.7 años en 1986.
- \* La reducción del analfabetismo, a través de las llamadas Campañas de Alfabetización, que han permitido reducir la tasa al 5.6%.
- \* El aumento de la cobertura en la educación media en un 26% sólo en el período 1980-1986. Actualmente ésta consta de 680.000 alumnos, de los que el 92.3% reciben aporte fiscal.
- \* La creación del Premio Nacional de Educación.
- \* La integración de los establecimientos técnico-profesionales con los sectores productivos afines, tales como SOFOFA, CCC, CPEI y Corporación de Desarrollo Rural.
- \* La entrega de alrededor 6.302.000 cuadernos y textos de estudio a 2.561.000 alumnos de la educación básica municipal y subvencionada.
- \* La creación de 30 establecimientos educacionales en los sectores fronterizos y de marginalidad geográfica, atendiendo una población de 8.192 alumnos.
- \* El aumento de Cursos de Perfeccionamiento del Magisterio.
- \* Por último corresponde señalar el aumento de bibliotecas existentes, y de Escuelas para Padres.

Cabe señalar que los avances aquí mencionados requieren de diversos grados de perfeccionamiento.

## 2.2

### **Los recursos destinados a la educación: Su escasez crónica.**

El principal problema que históricamente ha afectado la educación nacional ha sido la escasez de recursos y la ineficiencia en su uso. La cantidad y el uso de los recursos destinados a la educación constituyen, siendo el único, uno de los factores determinantes de la calidad de ella.

Uno de los sectores que más ha sufrido esta escasez han sido los profesores, quienes históricamente han tenido remuneraciones bajas. Los enormes esfuerzos que se han destinado al desarrollo de la educación nacional han sido insuficientes, pudiendo apreciarse importantes carencias que deben corregirse.

## 2.3

### **Mala calidad de la Educación.**

El sistema educacional chileno presenta diversas deficiencias que es necesario remediar.

La calidad actual de la educación, pese a ciertas mejorías, está muy lejos de lo que el país requiere en el momento actual. Diversas causas originan la falta de calidad. Entre éstas es posible señalar la falta de una infraestructura escolar que permita atender a los alumnos en doble jornada aumentando la carga horaria actual que es baja. Faltan elementos, tales como materiales didácticos y bibliotecas acorde a los requerimientos de nuestra época. También existe un exceso de trabajo de los profesores que impide una atención más despersonalizada del alumno, además de cursos con un número excesivo de alumnos.

En los sectores de menores recursos es necesario reducir los índices de repitencia y deserción.

Falta atención a preescolares de sectores de bajos ingresos, pese a los avances de los últimos años.

Las remuneraciones de los profesores son inadecuadas si se considera la importancia y trascendencia de su misión.

La administración descentralizada de la educación a través de los Municipios requiere de ciertos ajustes a fin de garantizar un sistema objetivo y transparente en la contratación de profesores. Uno de los principales problemas en el financiamiento de la educación es que en el sistema vigente la educación es o enteramente gratuita y financiada por el Estado, o bien, debe ser pagada en forma particular, no existiendo alternativas intermedias que permitan acceder a una educación de mejor calidad.

## 3.

### **GRANDES OBJETIVOS**

\* Asegurar el acceso a la educación preescolar a la población en extrema pobreza y asegurar una educación básica para todos.

\* Asegurar el acceso a la educación media a quienes deseen continuar sus estudios de tal manera que puedan incorporarse a la fuerza de trabajo o continuar estudios superiores.

\* Mejorar la calidad de la educación en todos sus niveles.

- \* Hacer realidad el derecho a la libertad de enseñanza.
- \* Desarrollar un sistema educacional moderno, con diferentes alternativas que se relacionen entre sí, que esté en continua renovación y que sea permeable a los avances del conocimiento, de la ciencia y de la tecnología.
- \* Realizar la función del profesorado, acorde con las actividades que le corresponde desarrollar.
- \* Lograr la participación activa y responsable de la familia y de la comunidad en el proceso educacional, y de las empresas del sector productivo en las modalidades que se relacionan con el mundo del trabajo.

#### 4. PLAN A DESARROLLAR

- 4.1 Se prestará apoyo a los proyectos educacionales que tengan una alta rentabilidad social, como son aquellos destinados a preescolares de sectores de bajos ingresos, y en especial a los que permitan aumentar la cobertura de este nivel.
- 4.2 Se garantizará el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, facilitando la creación de establecimientos por particulares y otorgando ayudas económicas a establecimientos privados destinados a sectores que no pueden financiar su educación.
- 4.3 Se perfeccionará el sistema de prestación del servicio educativo a través de órganos descentralizados del Estado que estén estrechamente vinculados con la comunidad, como son los Municipios. Se tendrá especial consideración a la ayuda financiera que el Estado, a nivel central, debe dar al Municipio, teniendo en consideración la realidad socioeconómica de sus habitantes, a fin de garantizar una igualdad de oportunidades.
- 4.4 Se acentuará el carácter normativo, técnico y fiscalizador del Ministerio de Educación. Los planes y programas de estudio se elaborarán con un criterio de flexibilidad, sin perjuicio de velar

por la unidad nacional. Los establecimientos podrán presentar modificaciones a los planes y programas a fin de hacerlos más adaptables a las características de los alumnos que concurren al centro respectivo.

4.5 Se perfeccionarán los mecanismos de evaluación de la calidad de la educación, a fin de tomar las medidas correctivas que sean necesarias para el logro de los objetivos que las diferentes modalidades educativas se proponen.

4.6 Se implementará un sistema de subvenciones parciales para aquellas personas que están en condiciones de cooperar con el financiamiento de una educación de mejor calidad, manteniendo un sistema gratuito para los alumnos más desposeídos.

4.7 Se eliminarán las exigencias burocráticas de que son objeto los establecimientos por diferentes instituciones públicas, manteniéndose y mejorando las instancias de fiscalización que velan por la entrega de un buen servicio educativo.

4.8 Se mejorará la implementación de establecimientos que no cuenten con los elementos de apoyo que sean adecuados para su funcionamiento. Se procurará otorgar implementación que permita el mejoramiento de la educación científica y tecnológica, técnico- profesional y especial.

4.9 Se mejorarán los mecanismos de selección de beneficiarios a fin de aumentar la cobertura de asistencialidad a los estudiantes que requieran de alimentación complementaria, becas y otras modalidades de ayuda.

4.10 Se evitará que la politización se introduzca en las aulas y en los criterios de contratación, mantenimiento y ascenso de los profesores. Para estos últimos fines se atenderá a la responsabilidad docente, cursos de perfeccionamiento, años de servicio, iniciativa y creatividad pedagógica.

4.11 Se impulsarán programas de perfeccionamiento docente, especialmente aquellos que incentiven el autoperfeccionamiento.

4.12 Se armonizarán los programas educacionales de carácter laboral, técnico y profesional con las necesidades y prioridades de los sectores productivos que son afines, a fin de ir adecuando estas modalidades educacionales a la realidad del mundo del trabajo, con el fin de facilitar la incorporación a éste del educando.

4.13 Se implementará un sistema de doble jornada en aquellos establecimientos que cuenten con infraestructura adecuada.

## LA REFORMA DE LA JUSTICIA

### **1. El valor de los jueces**

Los tribunales son un poder del Estado cuya función pública no es tan vistosa como la del gobierno o el parlamento. Pero, tanto la prosperidad como el nivel moral del país dependerán de manera creciente de la calidad de sus jueces y de la organización de los tribunales.

La función principal de los jueces es que los conflictos en Chile se resuelvan pacíficamente y cautelar por los derechos de todos los habitantes del país. Una justicia en forma evita que el deshonesto tenga ventajas frente al honrado y que el más fuerte pueda abusar del más débil.

El país civilizado hacia el cual apuntamos, exige que todos podamos confiar en que nuestros derechos son respetados y que tanto las autoridades como los particulares estén sujetos a la ley. En otras palabras, que existan medios expeditos de hacerla cumplir.

Esto supone que los tribunales sean independientes, profesionales, accesibles a todos y eficientes.

Nuestro propósito es contribuir a que Chile tenga una justicia con estas características.

### **2. Cómo enfocar la reforma de la justicia**

La percepción, entre los expertos en materias legales y entre el público en general, es que es necesario una reforma de la administración de la justicia.

Cualquier reforma exige de los líderes políticos un respeto por la independencia de los tribunales. La politización de los jueces, a pretexto de una reforma, tendría resultados nefastos para el país. Por eso, la renovación de la justicia debe apuntar más bien a aumentar su profesionalismo, independencia y eficacia. Cualquier propósito de influirla ilegítimamente tiene nuestro más completo rechazo.

## A TRIBUNAL AMBIENTAL

El propio poder judicial debe participar en cualquier reforma. La propia Constitución exige que se oiga a la Corte Suprema antes de efectuar reformas a la organización de los tribunales. Pero lo más importante es que el perfeccionamiento de la justicia sea una aspiración ética que comprometa fuertemente a los jueces.

Por eso, la tarea más urgente es promover un compromiso público para mejorar la administración de justicia. Ello supone enfrentar el tema con nobleza. La justicia es uno de los clásicos temas en que está comprometido el interés del país y no el de partido alguno.

Comprometemos nuestra participación en esta tarea nacional, en la que deben participar los líderes políticos, la opinión pública y los propios tribunales.

### 3. Los tribunales deben ser garantes de los derechos fundamentales

Los derechos fundamentales son las garantías básicas que la Constitución reconoce a todos los que vivimos en Chile. Sobre este punto hay un consenso muy generalizado en el país.

Para que los derechos no sean solo frases programáticas, se requiere que los tribunales estén dotados de amplias facilidades para hacerlos respetar.

La introducción del recurso de protección ha constituido un valioso aporte para la vigencia de un estado de derecho, en que los particulares y las autoridades están sujetos por igual a control judicial.

Sin embargo, tanto por autoeliminación de los tribunales, como por restricciones impuestas por los estados de excepción, que han estado vigentes sin interrupción en los últimos años, existen derechos básicos que no han estado suficientemente resguardados. Tal es el caso de la libertad personal, el de la protección judicial de los detenidos y el derecho a vivir en Chile.

El problema de fondo es que en un país bien constituido, los estados de excepción no pueden ser la regla general, como ha ocurrido en Chile en el último tiempo.

El compromiso con los derechos fundamentales, consagrados por los pactos de derechos humanos y por la tradición del constitucionalismo, es la base moral de cualquier política futura.

Un avance en esta dirección supone varias cosas a la vez:

• La decisión constitucional de reducir las restricciones que limitan la función de los tribunales durante los estados de excepción.

• La decisión política del gobierno de no abusar del estado de emergencia y de los demás estados de excepción transformándolos en situaciones permanentes.

• La decisión judicial de interpretar las restricciones a las garantías constitucionales de una manera coherente con el fin de la Constitución, que es establecer la inviolabilidad de los derechos fundamentales.

#### **4. Una justicia unitaria y general**

Uno de los principales avances de occidente en los últimos siglos, fue la eliminación de los fueros, esto es, de los privilegios que excluían a ciertos grupos de la jurisdicción de los tribunales ordinarios.

Es necesario evitar que segmentos sociales tengan tribunales paralelos al sistema judicial central.

La extensión de la jurisdicción de los tribunales militares es un ejemplo negativo en tal sentido. La existencia de una justicia corporativa más allá de lo estrictamente indispensable, crea recelos en el público y afecta la integración real al país de los sectores excluidos de la jurisdicción ordinaria.

#### **5. La estructura de tribunales debe ser más compleja**

El carácter unitario y general de los tribunales supone una organización jerárquica. Ello no se opone a que la organización de la justicia deba ser más compleja.