

Reformas Económicas en Chile: Una Perspectiva Institucional

Raimundo Soto
Programa de Postgrado en Economía
ILADES-Georgetown University
y Banco Central de Chile

Felipe Morandé
Banco Central de Chile

Este trabajo ha sido financiado en parte por Fondecyt (proyecto # 1970148). Agradecemos los comentarios recibidos en los seminarios del Banco Central de Reserva del Perú, ILADES - Georgetown University y diversos centros académicos en Argentina, Brasil, Chile, y Perú donde se discutieron los trabajos sectoriales que forman la base de este documento.

INDICE

1. Introducción	1
2. Metodología de Análisis	5
3. Características Estructurales de los Sectores del Estudio	12
3.1 El Sector de la Salud	12
3.2 El Sector de la Educación	13
3.3 El Sector de la Previsión	15
3.4 El Sector Eléctrico	16
3.5 El Sector Agrícola	17
4. La Situación de los Sectores Antes de la Reformas	20
4.1 El Sector de la Salud	20
4.2 El Sector de la Educación	24
4.3 El Sector de la Previsión	27
4.4 El Sector Eléctrico	29
4.5 El Sector Agrícola	31
5. Las Reformas Propuestas, las Necesarias y las Implementadas	36
5.1 El Sector de la Salud	36
5.2 El Sector de la Educación	40
5.3 El Sector de la Previsión	44
5.4 El Sector Eléctrico	46
5.5 El Sector Agrícola	50
6. La Situación de los Sectores Después de las Reformas	54
6.1 El Sector de la Salud	54
6.2 El Sector de la Educación	63
6.3 El Sector de la Previsión	66
6.4 El Sector Eléctrico	69
6.5 El Sector Agrícola	72
7. Principales Lecciones de las Reformas	80
8. Conclusiones	85
9. Referencias	88

1. Introducción

Durante los últimos años, las instituciones y sus reformas han alcanzado un lugar central en las propuestas de transformación económica en la mayoría de los países de la región. Después de una década de ajuste estructural y problemas macroeconómicos, las economías dejan ver la necesidad de realizar reformas institucionales o de modificar el entorno estructural de reformas implementadas sin un adecuado marco institucional (ver Ostrom, 1996; Mookherjee, 1997).

Chile ha sido un pionero en la región en la implementación reformas que han significado importantes modificaciones en las estructuras institucionales. Entre ellas, la reforma previsional, la privatización de las empresas públicas, las reformas para descentralizar y permitir el ingreso del sector privado a la provisión de servicios de salud y educación, la apertura comercial, y la concesión de infraestructura. Mientras algunas de dichas reformas han sido claramente exitosas (p.e., previsión, privatización), en otros sectores el diseño de éstas ha sido controvertido y su aplicación ha producido importantes niveles de conflicto (salud, educación). En estos últimos casos, la reforma fue aplicada de manera parcial o, con el tiempo, se implementaron políticas adicionales que modificaron o inhibieron la reforma original.

Todas estas reformas comparten la característica que sus propuestas preveía un cambio significativo en la participación de los sectores público y privado en la provisión de bienes o servicios, en el modo de asignación de los recursos y, principalmente, en la institucionalidad con la cual operaba cada sector. Pese a que en todas las reformas iniciadas a mediados de la década de 1970 el hilo conductor se basaba en los mismos principios, los resultados de su aplicación han sido bastante heterogéneos. Dicho hilo conductor consideraba, por un lado, la utilización del mercado como asignador de recursos bajo un esquema de regulación eficiente y, por otro, la redefinición del papel del Estado como agente subsidiario y regulador. El hecho que se haya obtenido un resultado tan dispar puede deberse a que hubo defectos en el diseño de la reforma, en su implementación o que no se logró implantar las condiciones institucionales que se requerían para que operaran los cambios.

El objetivo de este trabajo es explorar el papel que han tenido los aspectos institucionales en los procesos de reforma en Chile. El trabajo complementa los análisis económicos de las reformas disponibles con la perspectiva institucional, aportando mayores antecedentes respecto de las

fortalezas y limitaciones que tenía el diseño técnico e institucional original de las reformas, los mecanismos mediante los cuales los distintos agentes económicos han afectado su implementación y los principales resultados de dicho proceso. En particular, el trabajo se concentra en dos sectores cuyas reformas pueden ser calificadas en líneas generales como exitosas (previsión y electricidad), dos sectores donde las reformas han tenido graves problemas de diseño o implementación (salud y educación) y un sector donde los resultados han sido bastante heterogéneos (agricultura)

Para realizar este tipo de análisis sería útil contar con un modelo analítico que permitiera un análisis ordenado e integrado de los diferentes aspectos del problema. Sin embargo, la teoría económica carece de tal modelo. De hecho, no existe una definición precisa de qué constituye una institución y los analistas tienden a trabajar con definiciones operativas ad-hoc (Immergut, 1996). Distintos autores han definido a las instituciones como "conjunto de normas consensuales" (Schotter, 1981), "reglas del juego que gobiernan el comportamiento de los agentes económicos" (North, 1990), "organizaciones con funciones objetivo y reglas de decisión propias" (Venberg, 1994) o "condiciones de equilibrio para estrategias consistentes" (Grieff, 1996). De igual manera, no existe consenso entre los economistas institucionalistas sobre las ventajas metodológicas de usar modelos genéricos para inferir la respuesta de los agentes frente a cambios institucionales versus el estudio de casos individuales (Hodgson, 1998).

Por ello, este trabajo utiliza la metodología propuesta en Soto (1998) para desarrollar un marco conceptual que permita articular el análisis de los elementos más sobresalientes de la reforma y, en particular, del papel de las instituciones durante y después del proceso de reforma. La metodología, cuya base analítica se describe de manera resumida en la sección 2, se desarrolla en cuatro etapas. La primera etapa consiste en identificar aquellos factores que resultan característicos en el funcionamiento de cada sector y que por su naturaleza fundamental deben ser considerados como exógenos en cualquier propuesta de reforma. Por ejemplo, la presencia de monopolios naturales es consustancial a la operación del sector eléctrico debido a que hay economías tecnológicas de escala.

La segunda etapa de la metodología consiste en caracterizar la situación antes de la reforma (pre reforma) y elaborar un diagnóstico de las políticas que habría sido conveniente implementar de acuerdo con los lineamientos generales de la propuesta de reforma. Como resulta obvio, existe un

número sustancial de dimensiones en el análisis de las reformas. Es por ello que el problema ha sido confinado a dos dimensiones. La primera se dimensión enfoca en un subconjunto de elementos que caracterizan adecuadamente los principales rasgos del problema de la reforma. Ellos son los problemas de derechos de propiedad, el diseño de la organización industrial del sector, la existencia de mecanismos de resolución de conflictos y la capacidad de implementar las reformas por parte del Estado. La segunda dimensión se concentra en el análisis de problemas microeconómicos que deben ser resueltos en el diseño o la implementación de la reforma y que afectan a cada uno de los cuatro elementos de la primera dimensión. Estos temas microeconómicos son la existencia de economías de escala y cuasi-rentas, problemas derivados de la asimetría de información, el efecto de los costos de transacción y, finalmente, el control y aprovechamiento de las externalidades.

La tercera etapa de la metodología consiste en discutir de qué manera la reforma propuesta era consistente con el diagnóstico de la situación pre reforma y en qué medida las políticas propuestas constituían un avance respecto de la situación inicial. En esta etapa resulta fundamental determinar cual era el cambio en las instituciones que se anticipaba era necesario para que éstas fueran consistentes con el diseño de post reforma. La última etapa consiste en evaluar el proceso de aplicación de la reforma y la estructura resultante en la situación post reforma.

Consistentemente con la secuencia metodológica, la sección 3 discute las principales características estructurales de los distintos sectores, incluyendo la naturaleza del bien que se se trate, las particularidades de su forma de transacción, las especificidades técnicas que inciden en la organización industrial y la existencia de externalidades derivadas de la producción o el consumo del bien o servicio. Estas características -estructurales, a falta de un mejor nombre- determinan en gran medida la forma que puede tomar una reforma, pero son en su mayor parte exógenas para el proceso de reforma y los agentes que actúan en cada sector.

La sección 4 presenta de manera estilizada la situación pre reforma en cada uno de los sectores en estudio. Evidentemente, no es posible ni eficiente hacer una descripción detallada de dicha situación en este trabajo, pero se remite al lector a los trabajos que han servido de base para este trabajo.¹ En esta sección se presenta una evaluación de tipo general sobre la estructura de derechos

¹ Leone (1998) sobre la reforma de previsión, Soto y García (1999) sobre la salud, Scalvini (1999) para la educación, Saravia (1999) sobre la reforma en la agricultura y Soto (1999) para el sector eléctrico.

implícitos y explícitos de propiedad, incluyendo aquellos que se han adquirido por hábito, la estructura de mercado y la forma como se asignan los recursos (incluyendo el grado de concentración de la industria, la interacción entre demandantes y oferentes, y la forma cómo se determinan los precios).

En la sección 5 se describen de manera sucinta los principales rasgos de las reformas propuestas y del proceso de implementación. La descripción se concentra en los principales lineamientos de las reformas, dejando los detalles de las mismas a los trabajos sectoriales citados. En gran medida, los lineamientos de las reformas conforman lo que algunos llaman "la receta neoliberal". En la base de las propuestas hay dos conceptos básicos: (1) que los sectores se pueden organizar a través del mercado, siendo éste el encargado de asignar los recursos, y (2) que el papel del Estado se debe limitar a regular la participación del sector privado en la provisión de bienes y servicios en aquellos casos en que se produzcan fallas de mercado y a la acción solidaria con aquellos grupos más necesitados de la población que no puedan participar en el mercado en condiciones adecuadas. No obstante, las reformas en cada sector presentan rasgos que les son propios y que han determinado la efectividad de las mismas.

Por ello, el objetivo específico de esta sección es discutir tres tópicos que permiten extraer conclusiones substanciales sobre el proceso de reforma. En primer lugar, se aborda el tema de la consistencia del diagnóstico, es decir se intenta responder a la pregunta ¿era acertado el diagnóstico sobre el cual se basa la reforma?. En segundo lugar, se discute en qué medida las propuestas de reforma y sus posteriores modificaciones eran consistentes con el diagnóstico inicial. En tercer lugar, en qué medida el proceso de implementación de la reforma fue consistente con ésta y las condiciones de la economía en el instante de implementarlas.

En la sección 6 se describe la situación de los sectores como resultado de la aplicación de la reforma, poniendo énfasis en las fortalezas y debilidades institucionales y operacionales del sector. En particular, nos concentramos en resaltar cómo las reformas abordaron aquellos desafíos que el diseño de la industria imponía en términos de la reasignación de los derechos de propiedad, la estructura institucional requerida para implementar la nueva estructura del mercado, y los mecanismos de resolución de conflictos necesarios.

La sección 7 presenta las principales lecciones que se pueden obtener desde el punto de vista de la economía institucional respecto de las reformas aplicadas en Chile. Estas lecciones se refieren a la interacción entre el diseño institucional y el del mercado y al rol de los agentes económicos durante el periodo de implementación. La sección 8 presenta las principales conclusiones del estudio.

2. Metodología de Análisis

Los últimos años han visto un renacimiento en el interés de los economistas y las autoridades de gobierno por los aspectos institucionales de las organizaciones económicas.² Los análisis, sin embargo, no han producido un consenso respecto de aquellas variables que resultan claves en un proceso de reforma o de la forma como los elementos institucionales responden a las mismas. En esta sección se describe la metodología desarrollada en el trabajo que sirvió de base a los estudios sectoriales que se han usado en este análisis comparativo (Soto, 1998).

Históricamente, la economía institucional se desarrolló bajo la óptica principalmente de Veblen (1899), Weber (1922), Commons (1934) y Myrdal (1974), quienes intentaron formular un cuerpo cohesivo de herramientas teóricas para el análisis del papel y naturaleza de las instituciones. Este esfuerzo, sin embargo, no resultó fructífero y tuvo poco impacto en el pensamiento económico debido en gran medida a la complejidad del problema, pero también a la incapacidad de los autores de expresar sus análisis en la forma de modelos analíticos rigurosos, matemáticos como es la norma en la teoría económica moderna.³

No obstante, trabajos recientes de Williamson (1975), Nelson y Winter (1982), Simon (1986) y otros destacan el papel crucial que juegan las instituciones en la organización eficiente y efectiva de las actividades económicas. En particular, modelos desarrollados en las áreas de organización industrial y teorías de juegos han hecho avances importantes en formalizar el papel que tienen elementos que están largamente determinados por las instituciones o que, alternativamente,

²Ver, por ejemplo, Ostrom et al. (1988), Rodrik (1994), y Hodgson (1998).

³Ver Hodgson (1998).

determinan la forma como éstas se estructuran. Entre ellos, las asimetrías de información, el efectos de los costos de transacción, la presencia de economías de escala y las externalidades.

En este trabajo no se desarrolla un modelo formal de análisis de las instituciones de la salud en Chile o de su evolución basado en el comportamiento optimizador de agentes racionales. Los esfuerzos que se han hecho en esta dirección, aún con el instrumental más avanzado, son bastante insatisfactorios tanto desde un punto de vista teórico como de los resultados de su aplicación (Hodgson, 1998). No obstante, se utiliza un marco analítico que supone que es posible utilizar el análisis estándar de costo-beneficio para caracterizar a las instituciones, complementándolo con los aportes de la economía institucional moderna que se refieren a las respuestas ineficientes de los agentes en ambientes con información compleja (Arrow, 1987), la naturaleza evolutiva de las instituciones (Nelson y Winter, 1982) y el enmarcamiento que tienen los agentes al momento de recibir la información que utilizan en la toma de decisiones (Bowles, 1998).

En este marco analítico se define a las instituciones como el conjunto de reglas formales e informales que gobiernan o al menos influyen en el comportamiento de los agentes económicos. El análisis de la lógica con la cual operan dichas reglas, sin embargo, no se limita a la perspectiva de optimización de un agente representativo como es estándar en la teoría económica porque existe evidencia significativa que en muchas situaciones la respuesta de un agente individual difiere sustancialmente de la respuesta colectiva (Olson, 1965). En particular, el modo como se percibe la información para la toma de decisiones de los individuos afecta el resultado del cálculo económico y el comportamiento que de éste se deriva.⁴

La propuesta, por consiguiente, consiste en complementar el análisis de costo-beneficio de los diversos arreglos institucionales para incluir el papel que juegan los hábitos que tienen los distintos agentes y los mecanismos de aprendizaje mediante los cuales éstos se modifican en un contexto de incertidumbre e información limitada.

Los hábitos han sido utilizados frecuentemente como una alternativa a la formación de reglas de comportamiento basadas en el concepto de racionalidad. Schumpeter (1952), Simon (1957), Nelson y Winter (1982) y Arrow (1987) entre otros, critican el uso del supuesto de racionalidad sobre

⁴Ver Bowles (1988) y Rabin (1998), quienes presentan un análisis de las numerosas ocasiones en las que el análisis de costo-beneficio resulta insuficiente para describir el comportamiento de los agentes.

la base de la incapacidad de los agentes económicos para enfrentarse a situaciones novedosas en las que la información es incompleta o excesiva y defienden la noción que una respuesta más eficiente puede obtenerse con el desarrollo de hábitos. Otros autores, sin embargo, consideran que los hábitos son sólo el reflejo de la aplicación del cálculo racional de agentes maximizadores (Becker, 1983).

Independientemente de la naturaleza y el mecanismo de formación de los hábitos, este trabajo se concentra en discutir de qué modo las reformas económicas implementadas en los distintos sectores han afectado los hábitos de los individuos. Esta perspectiva es fundamental por cuanto las reformas han querido modificar radicalmente la forma como se produce la asignación de recursos, el modo como se provee bienes y servicios a la población (en particular respecto del papel del sector público), la manera como se producen dichos bienes y el modo como éstos se financian. En todas estas áreas, los agentes económicos habían adquirido una serie de hábitos de funcionamiento que las reformas han tratado de modificar. A la vez, el proceso de reforma también produce nuevos hábitos de funcionamiento que pueden reforzar o inhibir el éxito de la misma.

Un segundo elemento que debe ser incluido en el análisis es la naturaleza dinámica de la relación entre hábitos e instituciones. Como señalan Nelson y Winter (1982), existen mecanismos de retroalimentación entre ambas entidades que determinan la dinámica evolutiva de un sector o industria. Las instituciones refuerzan y son reforzadas por los hábitos de aquellos que pertenecen o interactúan con las mismas. Esta dinámica está en la base de muchas reformas que, pese a su adecuado diseño, han resultado un fracaso en el minuto de su aplicación (Scalvini, 1999). Asimismo, algunas reformas que se iniciaron con un diseño incompleto o insatisfactorio pero que generaron una dinámica evolutiva positiva, han resultado exitosas (Soto, 1999).

Como el estudio de los aspectos institucionales de las reformas puede ser demasiado amplio, nos enfocamos en cuatro áreas que a nuestro juicio juegan un papel central en el diagnóstico de los problemas de un sector y en la articulación eficiente de una propuesta de reforma. Ellos son los Derechos de Propiedad, la Organización del Mercado, los Mecanismos de Resolución de Conflictos y la Capacidad de Implementación de las Políticas. En una segunda dimensión del problema hemos seleccionado un conjunto de elementos microeconómicos que caracterizan la organización de la industria y la respuesta de los agentes económicos a los cambios de incentivos implícitos en una reforma. La literatura económica provee un repertorio extenso de los efectos, positivos y negativos,

de la existencia de Economías de Escala, Costos de Transacción, Asimetrías de Información y Externalidades.⁵

El cuadro 1 presenta la matriz de temas que se derivan de estas dos dimensiones analíticas y que conforman la base del análisis de cambios institucionales. La riqueza del análisis estriba en discutir los efectos cruzados, es decir como interactúan los elementos de la dimensión estructural con aquellos de la dimensión más operativa que imponen los problemas microeconómicos. La dimensión estructural incluye las áreas de derechos de propiedad, estructura de mercado, mecanismos de resolución de conflictos, y capacidad de implementación de políticas, en tanto que los principales elementos que las conforman son la existencia de economías de escala, costos de transacción, asimetría de información y externalidades. Ciertamente, esta matriz debe ser usada sólo como una guía general, porque habrá elementos que conformen un tópico de interés en una área (p.e., los incentivos a la integración vertical pueden provenir de economías de escala o de asimetrías de información), en tanto que un elemento puede tener impacto en muchas áreas (p.e., los costos de transacción afectan derechos de propiedad y estructuras de mercado).

Cuando se analiza una reforma, resulta evidente que hay una importante interacción entre derechos de propiedad, estructura de mercado, y economías de escala. Por lo general, las reformas producen importantes cambios en los derechos de propiedad que explícita o implícitamente han adquirido los distintos individuos. Ello se debe a que las medidas tienden a cambiar el conjunto de incentivos con que operan los agentes y, por consiguiente, los recompensas que ellos reciben por su esfuerzo o el consumo que ellos hacen de bienes o servicios. Por consiguiente, se debe esperar que aquellos agentes que se ven afectados negativamente en términos de lo que ellos consideren su propiedad, se opongan a las reformas y actúen consecuentemente. Del mismo modo, aquellos beneficiados por las reformas debiesen apoyarlas, en particular si el costo individual del apoyo es poco importante.

⁵ Un excelente resumen de estos temas se encuentra en Mas-Collel et al. (1995).

Cuadro 1
Matriz de Areas de Interés en el Análisis de
las Reformas Institucionales del Sector de la Salud

	Derechos de Propiedad	Estructuras de Mercado	Mecanismos de Resolución de Conflictos	Capacidad de Implementación de Políticas
Economías de Escala	Se producen distintos grados de concentración e incentivos a la integración vertical y horizontal.	Incentivos a la integración vertical u horizontal.	Existencia de insumos sin sustitución y poder de mercado genera conflictos.	Existencia de rentas por sectores o segmentos permite lobby y una eventual captura de los reguladores.
Costos de Transacción	Transferencia de derechos de propiedad con altos costos de transacción induce ineficiencia y poder de mercado.	Incentivos a la integración vertical. Discriminación de demanda. Mecanismos de reducción de costos.	Alto costo de litigación para asegurados por abusos o negligencia.	Politización aumenta costos de transacción. Falta de personal técnico en Ministerios induce alto costo negociación.
Asimetrías de Información	Distorsiones en la privatización, subsidios cruzados involuntarios.	Comportamiento oportunista (riesgo moral, selección adversa).	Asimetría en poder de negociación de usuarios y aseguradores o proveedores.	Dificultades en acceso a información para regular. Ausencia de regulación eficiente.
Externalidades	Control de mercados relacionados	Sobre mercados propios y externos. Educación e información del usuario.	Burocracia estatal y sistema judicial ineficientes.	Gestión restringida por limitaciones de burocracia estatal. Falta de incentivos.

Partiendo de una situación inicial de monopolios públicos, una propuesta de desconcentrar (cambio en la estructura de mercado) y privatizar (cambio en los derechos de propiedad) está fuertemente influida por la existencia de distintos niveles de economías de escala en los diferentes segmentos del mercado. Es altamente posible que existan segmentos de una industria con costos de escala decrecientes cuando existen significativos componente de costos fijos, en cuyo caso se producen incentivos fuertes a la concentración de mercado. Este es el caso, por ejemplo, de las empresas de seguros que mediante un mayor tamaño de su portafolio les permite mejorar la diversificación del riesgo y reducir los costos administrativos.

Por otro lado, el poder de mercado puede derivarse de condiciones tecnológicas de producción o del hecho que un factor no tenga sustitutos cercanos. En el caso de la salud, por ejemplo, los médicos tienen ambas características, pues no pueden ser sustituidos y, por su nivel de especialización, suelen tener un importante poder de mercado. Otro tanto sucede en la educación con

los profesores, aunque con menor intensidad. Por ello, resulta necesario desarrollar mecanismos de resolución de conflictos en los que dichos insumos no ejerzan todo su poder de mercado para obtener rentas o utilicen éstas para hacer lobby (Krueger, 1974).

Un factor que determina largamente la estructura y funcionamiento de una industria es el grado de asimetría de información entre los distintos agentes y la naturaleza de esta imperfección. Ella permite el comportamiento oportunista de aquellos agentes que tienen ventajas informativas. En los sectores de la salud, educación y previsión se verifican los problemas clásicos de los mercados de seguros: selección adversa y riesgo moral. Para las empresas de seguros existe el problema que en muchas circunstancias los usuarios tienen un mayor y mejor nivel de información respecto de las condiciones en que contratan un seguro y de la preexistencia de condiciones que afecten la probabilidad de siniestro. Esta asimetría de información afecta negativamente a las aseguradoras cuando los asegurados esconden información que aumente el costo del seguro para ellos. Por otro lado, la existencia de seguros puede llevar a los individuos a tener un comportamiento menos cauteloso que el que tendrían en ausencia de dicho seguro, lo que provoca una pérdida a las empresas de seguros.

Otra fuente de asimetrías de información es la complejidad del bien que se transa. Hay mercados en los que los bienes transados son casi commodities (electricidad y sector agrícola), que se caracterizan por ser fácilmente identificables, muy homogéneos y estandarizables. Por el contrario, la salud -y en menor medida la educación- son bienes (o servicios) de un alto nivel de complejidad, para los cuales es difícil determinar su calidad y su valor. Bienes complejos y esencialmente no inspeccionables como éstos tienden a producir importantes costos de transacción asociados a su uso, derivados de tener que adquirir y procesar la información -si esta está disponible- o proceder por prueba y error -con el consiguiente costo adicional (Akerloff, 1970). Las limitaciones en el nivel y calidad de la información permiten a los agentes extraer rentas también de las empresas (en particular cuando hay conflictos y se debe litigar), por lo que las empresas proveedoras y las aseguradoras tienen incentivos para integrarse verticalmente con el objetivo de reducir el costo de monitoreo y control. Por ejemplo, la complejidad de la atención de salud permite el comportamiento oportunista de los médicos a través de la inducción de demanda, que no es controlada por los clientes -que tienen

dificultades para comparar los beneficios de distintos tratamientos y no pueden evaluar los costos esperados de las distintas patologías- y sólo puede ser hecho a un alto costo por las aseguradoras.

Evidentemente, los costos de transacción derivados las asimetrías de información en ocasiones pueden ser reducidos mediante la aglomeración de la demanda (p.e., planes de previsión colectivos) o por mecanismos de reducción del costo de la información (como sucede en programas de educación de salud pública subsidiados por el Estado). Adicionalmente, éstos llevan a la imposición de esquemas tarifarios y estructuras de servicios relativamente simples porque éstas son más baratas de usar y simples de monitorear. Ello, no obstante, genera una serie de subsidios cruzados, desde aquellos que pagan un valor por encima del servicio que reciben a aquellos usuarios que paguen un valor menor. Cuando dichos subsidios cruzados son substanciales, los agentes económicos tienden a buscar mecanismos para evitar estas transferencias involuntarias de recursos.

Finalmente, resulta claro que en numerosas ocasiones la producción de un bien o un servicio presenta fuerte externalidades. Evidentemente, este fenómeno es sugiere que respecto de estos temas la reforma deberá incluir algún mecanismo de coordinación que permita que aprovechar dichas externalidades cuando son positivas (los programas de prevención de enfermedades contagiosas son efectivos sólo cuando una parte sustancial de la población objetivo es vacunada, pues de otro modo los contagios desarrollan epidemias) o aminorarlas cuando son negativas (destrucción ambiental derivado de producción de electricidad).

Si bien un diseño adecuado de la industria es crucial en el éxito de la reforma tanto en sí mismo como por la credibilidad que genera la presentación de un proyecto técnicamente bien especificado, no debe dejarse de lado que el período de aplicación de la reforma genera costos para diferentes agentes que pueden reaccionar adversamente a ella. Este es un tema de particular interés en el caso de la reformas en Chile, donde los conflictos tienden a politizarse rápidamente.

Ello lleva, por un lado, a que el análisis de los mecanismos de armonización de inventivos (también llamados de "resolución de conflictos") sea fundamental para entender la dinámica de implementación de la reforma. Más aún, dichos mecanismos también cumplen un papel importante en el funcionamiento de la industria después de las reformas. Por otro lado, la capacidad del Estado de llevar adelante una reforma es obviamente un elemento central del análisis, más aún cuando las reformas tienen un importante componente político y afectan el bienestar de segmentos importantes

de la población. En particular, es importante determinar la importancia que han tenido los grupos de interés y el lobby que ellos desarrollan.

3. Características Estructurales de los Sectores del Estudio

En esta sección caracterizamos de manera esquemática las principales particularidades de cada sector. Como es evidente, la realidad es muy complejidad en cada industria y la simplificación que se hace en este trabajo ciertamente elimina elementos de interés. No obstante, sólo es posible mantener un análisis coherente si se modela de manera estilizada cada sector. Un análisis más detallado de los sectores se presenta en los trabajos de Leone (1998), Soto y García (1999), Saravia (1999), Scalvini (1999) y Soto (1999). Un resumen de las características de cada sector y sus implicaciones para el diseño de las reformas se presenta en el Cuadro 2 que se encuentra al final del capítulo.

3.1 El Sector de la Salud

El rasgo más distintivo de la salud es la complejidad del bien que se transa y que se deriva de su naturaleza multidimensional (Giacconi, 1994). Como consecuencia de ésta, se producen problemas para determinar las necesidades de atención de los individuos y la composición de insumos utilizados. Adicionalmente, ésta se traduce en una complejidad equivalente en el proceso de adquirir y procesar información para el usuario al tomar decisiones tanto respecto de las alternativas de tratamiento que tienen como del costo de las mismas. Ello produce significativos costos de transacción.

Una segunda característica es que existen muchas áreas en las que hay fuertes asimetrías de información entre usuarios y proveedores de salud o aseguradoras lo que permite un comportamiento estratégico (riesgo moral, selección adversa, sobrefacturación, etc.) y la obtención de rentas sobrenormales. Un comportamiento oportunista clásico en los asegurados ocurre cuando éstos pueden esconder precondiciones induciendo en riesgo moral. Por su lado, cuando el sistema no es de mercado (seguro único), los usuarios tienen problemas para determinar la relación entre el pago que hacen y el tipo y calidad del servicio que recibirán en el caso de tener que usar el seguro.

Por otro lado, las empresas pueden obtener ventajas sobre los usuarios que se derivan de la incapacidad de éstos de comprender la complejidad de la información sobre tipos de enfermedades, tratamientos de dolencias y costos de las atenciones y tomar decisiones óptimas. Este problema es consistente con la gran multiplicidad de tipos de seguros que las ISAPRES ofrecen actualmente (García, 1998).

Una tercera característica es la presencia de un insumo en la producción de atenciones de salud que tiene fuerte poder de mercado. Los médicos tienen un alto poder de negociación producto de que no existen buenos sustitutos (demanda inelástica por un insumo) como del hecho que ellos poseen un grado de organización gremial bastante alto (colusión). Una práctica habitual de extracción de rentas es la "inducción de demanda" (es decir, la utilización de servicios médicamente injustificados que se usa como mecanismo para recolectar recursos).

Un cuarto rasgo característico es la presencia de externalidades positivas, las que requieren mecanismos de coordinación sectoriales para ser aprovechadas. Entre ellas están el control de enfermedades contagiosas, los programas de prevención masivos (vacunas) y educación de hábitos de higiene.

3.2 El Sector de la Educación

El sector de la educación comparte algunos rasgos característicos con la salud, aún cuando la intensidad de los efectos es marcadamente menor. En primer lugar, la educación es un bien de alta complejidad debido a que su entrega incluye una serie de componentes que deben ser mezclados de manera adecuada para obtener una educación de buena calidad (conocimientos, hábitos de estudio, valores, etc.).⁶ Como consecuencia de complejidad los usuarios tienen altos costos de transacción al decidir qué tipo de educación adquirir y al evaluar la relación costo-beneficio de invertir en educación. El fenómeno se hace más complejo aún por el hecho que el proyecto de inversión suele ser de larga duración, lo que hace que la decisión de abortar el proyecto conlleve un sustancial costo alternativo.

⁶ Ver Larrañaga (1994), Lehman (1994) y Aedo y Soto (1998).

Una segunda característica es que existen áreas en las que se dan limitaciones y asimetrías de información entre usuarios y proveedores de educación. Las primeras inducen costos adicionales a la educación que se derivan de la adquisición de información para comparar entre distintas alternativas de educación. Es decir, los padres deben poder contar con información relevante a un costo razonablemente bajo. Pero resulta complejo determinar qué constituye información relevante para la toma de decisión, ya que los resultados educacionales son multidimensionales y no existen indicadores satisfactorios que den cuenta de los diferentes objetivos de la educación.⁷

Por su parte, hay asimetrías de información en el sector porque los padres o apoderados poseen menos información sobre lo que ocurre dentro de las escuelas que los profesores y directores de establecimientos educacionales. Ello permite que las escuelas puedan desarrollar un comportamiento oportunista, el cual puede verse incentivado cuando la competencia entre establecimientos escolares está mal regulada. Esta situación origina costos adicionales a los usuarios para monitorear la calidad de la educación (Scalvini, 1999)

Una tercera característica es que aún si no existen restricciones informacionales, las familias pueden enfrentar problemas para optimizar su decisión de inversión cuando no hay suficiente diversidad en la oferta de establecimientos educacionales. Dicha diversidad normalmente se verifica en las zonas urbanas más densamente pobladas, pero presenta fuertes limitaciones en zonas urbanas de menor densidad y, en particular, en las zonas rurales donde los establecimientos tienen prácticamente un carácter de monopolios locales.

Una cuarta característica es que, al igual que en el caso de la salud, existe un insumo en la función de producción de educación que tiene poder de mercado. Los profesores han gozado tradicionalmente de un importante nivel de influencia producto tanto porque no existen buenos sustitutos (demanda inelástica por un insumo) como porque poseen un alto grado de organización gremial (colusión). Este poder de mercado es, sin embargo, menor que el de los médicos en parte porque hay una abundancia relativa de profesores (sobre todo en educación básica), pero también porque la elasticidad de demanda de la educación es mayor que la de la salud (menores rentas).

⁷ Actualmente, una de las medidas más utilizadas son los resultados obtenidos en las pruebas del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación, SIMCE.

Un quinto rasgo característico es que existen ciertas externalidades positivas que pueden requerir de mecanismos de coordinación sectoriales para ser aprovechadas. Más allá del hecho que un mayor nivel de educación frecuentemente induce un mayor nivel de ingresos en la población y justifica políticas de fomento de la educación (Vargas, 1997), la educación produce beneficios indirectos derivados del ahorro de costos por malos hábitos de alimentación, consumo de drogas, violencia y delincuencia, etc.

3.3 *El Sector de la Previsión*

El sector de la previsión difiere sustancialmente de los otros sectores sociales (educación y salud) en el que es posible definir de manera bastante precisa el bien que se está transando: las pensiones. Estas pueden ser simplemente definidas como el flujo de recursos que un individuo tiene acceso tras su jubilación y después de haber cotizado en algún sistema previsional. Aunque ello reduce sustancialmente los problemas de información para el usuario, aún persisten costos de información derivados del hecho que el proyecto es de larga duración y las decisiones de inversión del administrador del fondo de pensiones puede afectar sustancialmente los montos de las pensiones. El análisis de la cartera de inversiones puede ser extremadamente complejo para el usuario, incrementando sus costos sea por las pérdidas asociadas a decisiones erróneas o por la necesidad de contratar servicios de asesoría.

Como en casi todos los mercados de seguros, la previsión está afecta también a problemas de asimetrías de información que pueden potencialmente beneficiar a usuarios o proveedores. En un esquema de beneficios no definidos, el comportamiento oportunista se produce usualmente en favor de los cotizantes que pueden acceder a mayores beneficios que sus contribuciones y en detrimento de otros cotizantes. En un esquema de beneficios definidos, las empresas suelen tener ventaja de información respecto del costo de proveer el servicio y extraen rentas en la forma de comisiones excesivas (Diamond y Valdés, 1994).

Una tercera característica de este sector es que existen indicios que hay fuertes economías de escala en la administración de un fondo, debido a que este último es típicamente independiente del

monto del fondo. Consecuentemente, hay incentivos hacia la integración horizontal que, aunque pueda ser eficiente, tiene el peligro de llevar a la creación de monopolios.

En cuarto lugar, existen efectos externos de los fondos de pensiones sobre otros sectores de la economía derivados del tamaño de los fondos acumulados. En efecto, en un sistema maduro éstos alcanzan una proporción sustancial del PGB⁸, por lo que éste puede transformarse en una importante fuente de recursos para el sector público (cuando el sistema es estatal) o para el sector financiero (cuando es privado).⁹

3.4 *El Sector Eléctrico*

Una de las características más sobresalientes de este sector es la necesidad de mantener oferta y demanda permanentemente equilibradas en todo instante de tiempo. A diferencia de lo que sucede en otros sectores productivos, la electricidad no puede ser almacenada lo que implica que se requiere un sustancial esfuerzo de coordinación entre oferentes y demandantes y al interior de cada segmento del mercado para equilibrar oferta y demanda. A ello se le suma el hecho que siendo la producción en Chile parcialmente hidroeléctrica, se produce un importante riesgo climático (sequías). Por esta razón, la coordinación (despacho de carga) debe internalizar un número amplio eventos inciertos en el futuro (optimización intertemporal).

En segundo lugar, el sector se caracteriza por una estructura productiva relativamente compleja. Existen distintas tecnologías de producción que presentan sustanciales diferencias de costos de inversión y operación, algunas de las cuales tienen restricciones de ubicación geográfica (centrales hidroeléctricas). Este último punto es importante porque el consumo está geográficamente disperso y existen costos sustanciales de transporte de electricidad (Morandé et al., 1996).

Una tercera característica del sector es la presencia de fuertes economías de escala en varios segmentos de la industria. Aunque existen economías de escala en generación, el tamaño del mercado permite la existencia de varios generadores que sugieren que éste podría ser competitivo. No

⁸ En Chile ellos alcanzaban a un 38% del PGB en 1998, pero el sistema está aún en expansión (Aedo et al., 1998).

⁹ Ver Schmidt-Hebbel (1994) para los efectos fiscales y Bergoeing et al. (1999) para los efectos en el sector financiero.

obstante, en transporte (transmisión) y distribución hay elementos que justifican la creación de monopolios naturales o geográficos. Dadas las características geográficas de Chile, resulta socialmente eficiente tener una línea única de transmisión de alto voltaje. Igualmente, no se justifica el tener redes de distribución superpuestas en una misma localidad (Soto, 1998).

Una cuarta característica se deriva de la necesidad de igualar oferta y demanda en todo instante. Como hay estacionalidad en la demanda y riesgo climático en la oferta, se genera una sustancial volatilidad en el precio de la electricidad por lo que los agentes prefieren firmar contratos de abastecimiento de largo plazo. Esto, a su vez, produce dos problemas. Primero, como sucede frecuentemente los contratos son incompletos (no cubren todas las situaciones) lo que da espacio al oportunismo (Saavedra y Soto, 1998). En segundo lugar, el poder de negociación de las generadoras y los consumidores pequeños (familias) es suficientemente desigual como para que justifique que exista un precio regulado.

3.5 *El Sector Agrícola*

La principal característica del sector agrícola es su gran heterogeneidad. Aún desde antes de las reformas se observaban grandes diferencias en el tamaño de la explotación agrícola, la calidad del suelo, la tecnología empleada, la orientación productiva (cultivos anuales, plantación, ganado, viñas, etc.), el acceso al crédito, el nivel de educación, etc. Por ello, coexisten segmentos del mercado en los que hay economías de escala (p.e., cultivos anuales) con aquellos en los que un mayor tamaño no va acompañado de mayores niveles de eficiencia (hortalizas).

Una segunda característica del sector es alto nivel de riesgo no diversificable que enfrentan los productores (Cox, 1986). Este proviene tanto del clima como de la aparición de shocks (plagas) que si bien son más predecibles tienen efectos que sólo pueden ser aminorados a costos crecientes. Debido a que la mayoría de la producción en Chile es anual (una cosecha por año), existe un sustancial riesgo para el productor que debe invertir por un período relativamente extenso de tiempo en un contexto en que los precios e ingresos son muy volátiles. Este problema tiene impactos en varias áreas. En primer lugar, el acceso al crédito resulta fundamental para poder producir eficientemente, acomodando el largo período sin ingresos. A su vez, esto conduce al problema de

asimetrías de información entre el productor y el financista que, por un lado, benefician al productor (riesgo moral) y, por otro, al financista que tiene mayor información respecto del sector financiero que un productor corriente. En segundo lugar, como la producción ocurre en un periodo corto y el consumo se distribuye de manera relativamente homogénea en el año, existen incentivos a realizar un acopio (stock) de productos -con el consiguiente costo de almacenamiento- o a diversificar el riesgo con el sector externo -lo que lleva aparejado costos de transacción y transporte.

Una tercera característica de este sector, que sin ser una característica estructural es el sello distintivo del período previo a la implementación de las reformas, es el proceso de Reforma Agraria iniciado desde 1962 y abortado en 1978. Dicho proceso, marca un quiebre profundo en la estructura del sector y se convierte en un antecedente fundamental para entender la naturaleza de las medidas tomadas a partir de 1976 (Jarvis, 1990). Estas últimas no constituyen una reforma en el sentido de las ya descritas, pues no hay un esquema articulado de políticas sectoriales. Sin embargo, en el contexto que se aplican las políticas de liberalización de mercados, apertura comercial y regularización de la tierra le confiere el sello característico de las reformas, es decir, una ruptura de la tendencia que el sector tenía hasta el momento. Por ello, ésta es, en este caso, una contrarreforma.

Un punto clave de la contrarreforma es que en el instante en que ésta se inicia, una parte sustancial de los derechos de propiedad sobre la tierra estaba en situación indefinida (tierra expropiada pero no asignada a parceleros) o en litigio (con los expropiados) (Saravia, 1999). Aparte de la fuerte reasignación y fragmentación de tierras que significó la reforma agraria, ella produjo debilidades sectoriales substanciales en las áreas de inversión, renovación tecnológica, y desarrollo de mercados, a la vez que deterioró la confianza entre los productores y trabajadores agrícolas y de ambos con el Estado (Quiroz et al., 1988).

Cuadro 2
Matriz de Características Sectoriales

	Salud	Educación	Previsión	Electricidad	Agricultura
Economías de Escala	Retornos crecientes en seguros y administración financiera No hay evidencia que como sector hayan economías de escala	Retornos crecientes en administración financiera No hay economías de escala en provisión de educación	Retornos crecientes en manejo de fondos de pensiones, rentas vitalicias y administración financiera	Retornos crecientes en transmisión y distribución. Aunque hay evidencias que hay economías de escala por tipo de generador, no hay retornos crecientes en el sector.	Coexistencia de sectores con fuertes economías de escala (viñas) y de retornos de escala constantes (hortalizas). Minifundios no tienen escala mínima de eficiencia. Crédito agrícola es un insumo con poder de mercado en la función de producción.
Costos de Transacción	Hay costos de información altos al adquirir bienes y seguros. Hay altos costos de monitoreo de desempeño de médicos.	Hay costos de información altos al adquirir bienes, porque aborto del proyecto tiene rentabilidad negativa. Hay altos costos de monitoreo de desempeño profesores.	En un sistema monopolizado son usualmente bajos (aunque rentabilidad puede ser negativa). En sistema competitivo pueden ser altos (publicidad).	Altos costos de coordinación de producción. Problemas de free-riders en transmisión.	Acopio para optimización intertemporal es de alto costo. Intermediación y transporte producen asimetrías de acceso entre productores.
Asimetrías de Información	Riesgo moral Selección adversa Inducción de demanda.	Falta de información es usual en toma de decisiones y costos porque es un proyecto de largo plazo. Hay espacio al oportunismo de usuarios y proveedores.	Falta de información es usual en toma de decisiones y costos porque es un proyecto de largo plazo. Hay espacio al oportunismo de usuarios y aseguradores si el sistema es de beneficios definidos y reparto.	Riego no diversificable e inversión muy cara requiere contratos de largo plazo que son usualmente incompletos.	Riesgo por incertidumbre en precio futuro induce contratos (futuros) incompletos. Bienes no almacenables no tienen <i>hedging</i> interestacional. Endeudamiento con riesgo no diversificable induce oportunismo
Externalidades	La salud es un bien no inspeccionable, por lo que la calidad y disponibilidad de información es crucial. Patologías de salud pública requieren mecanismos de coordinación para ser efectivos (vacunas)	La educación es un bien no inspeccionable, por lo que la calidad y disponibilidad de información es crucial. Fuertes externalidades sobre otros sectores (control delitos, violencia) no se internalizan a nivel de familias.	Hay un fuerte efecto externo derivado del tamaño del stock de fondos sobre el sector financiero (si sistema es privado) o Fisco (si es público) que requiere de regulación estricta para evitar una inversión socialmente ineficiente.	Bien no almacenable produce altos costos de coordinación para mantener oferta y demanda en continuo equilibrio. Riesgo hidrológico severo.	Legado de Reforma Agraria anterior impone restricciones al tipo de política que se puede implementar. (alta conflictividad) Indefinición de derechos de propiedad.

4. La Situación de los Sectores Antes de la Reformas

En esta sección se presenta de manera estilizada la situación de cada sector antes de la reforma en términos de la distribución de derechos de propiedad, la organización de mercado de cada industria, la fuente de los principales conflictos que llevaron a la reforma y la manera cómo explícita o implícitamente ellos eran resueltos, y la capacidad del Estado para implementar las políticas que se estimaba convenientes y la respuesta de los agentes económicos involucradas a ellas.

Al igual que en la sección anterior, es justo reconocer que las particularidades de cada sector son muchas y que el análisis se vuelve inmanejable si no se simplifica de manera sustancial el número de elementos a considerar. Por ello, el análisis se concentra en las cuatro áreas mencionadas más arriba. Un resumen de las situación inicial de cada sector y las limitaciones que ésta imponía en el diseño de las reformas se presenta en el Cuadro 3 que se encuentra al final del capítulo.

4.1 El Sector de la Salud

Durante el período anterior a la reforma la evolución de los indicadores de salud de Chile fue muy favorable, superior al promedio de América Latina pero no igual a los países europeos. El establecimiento de un sistema nacional de salud había permitido una notable caída de las tasas de mortalidad general, infantil y materna, ésta última derivada de un incremento de la atención profesional de partos hasta el 88.5% del total. Por estas razones la esperanza de vida al nacer era comparable con la de los países desarrollados, pese a que el nivel de gastos en salud era bastante menor (Miranda, 1994). Naturalmente, durante el período hubo un sustancial mejoramiento de otras variables que afectan los niveles de salud y que no están relacionadas con el desempeño del sector, como son el aumento de la cobertura de agua potable y alcantarillado, luz eléctrica y acceso vial a centros urbanos. Además, estos indicadores son parciales, pues excluyen información sobre otras enfermedades (hepatitis, tifus) que en el período habrían aumentado de manera sustancial (Castañeda, 1985), y no señalan el costo al cual se ha logrado la entrega de la atención de salud. De hecho, existían substanciales problemas de funcionamiento y estructura institucional en el sector.

La estructura del sector salud antes de la reforma data de principios de los años 1950 cuando se reorganiza el funcionamiento de un gran número de establecimientos e instituciones públicas administrativa y geográficamente dispersas y se crea el Servicio Nacional de Salud (SNS). El objetivo del SNS era proveer de manera integrada atenciones gratuitas de salud a obreros e indigentes mediante una red propia de hospitales y postas médicas a lo largo de todo el país, la que se financiaba mediante impuestos y contribuciones directas del Estado. Posteriormente, en 1968, se creó el Servicio Médico Nacional (SERMENA) orientado principalmente a los empleados, quienes hasta esa época se encontraban dispersos en diversas cajas de seguros. El SERMENA era principalmente un ente financiador de servicios de salud que se financiaba con los aportes de los empleados mediante un sistema de bonos, impuestos y contribuciones directas del Estado. El SERMENA no prestaba atenciones de salud directamente pero trabajaba con instituciones privadas y con establecimientos del SNS con los que tenía convenios. Estas dos instituciones, junto con los servicios de salud de las Fuerzas Armadas, brindaban cobertura al 90% de la población.

Una de las principales características de la situación pre reforma era el "derecho a la salud" que en la práctica correspondía a atenciones gratuitas en establecimientos públicos. Aunque en la práctica parte del costo de la salud era igualmente asumida por el usuario (medicamentos), había una parte sustancial del servicio que era gratuita. La gratuidad de la atención, sin embargo, produce problemas de inequidad que se derivan del hecho que individuos que pueden pagar todo o parte del costo de atención usen el servicio gratuito, desplazando a aquellos que no lo pueden pagar y que debieran tener prioridad en la asignación de subsidios.

El derecho a salud, que proviene de una interpretación del ambiguo artículo 19 de la Constitución de 1925, había sido una conquista política de los usuarios. Éstos, como sucede actualmente, tendían a estar desorganizados, geográficamente dispersos y a tener objetivos diferentes por grupos étnicos, género, y ocupación. Ello elevaba sustancialmente el costo de transacción de organizarse y producía que, en general, sus preferencias y participación se canalizaran de manera indirecta a través del sector político (lo que le daba a éste capacidad de interferir en el sector), siendo usualmente representados por el Estado que, en un contexto democrático, recogía las preferencias de los individuos a través de votaciones. No obstante, en su papel de representante de las preferencias de los usuarios, el Estado no era necesariamente un buen agente porque había gran heterogeneidad

en los objetivos de sus mandantes (muchos principales), generando problemas adicionales de ineficiencia e incentivos a la captura de las autoridades por grupos de mayores recursos.

Una segunda característica del sector era que el Estado proveía directamente los bienes y servicios de la industria. Las distintas iniciativas de política conformaron virtualmente un monopolio estatal, que ofrecía de manera integrada la provisión de atenciones de salud, los servicios de seguros de salud y los mecanismos de financiamiento. Hacia fines de los años 1960, el Estado efectuaba un 70% de las atenciones médicas, era dueño del 90% de las camas de hospital y atendía a cerca del 90% de la población. Como es común en este tipo de estructuras de mercado, el funcionamiento era muy ineficiente, basado en un manejo burocrático que no proveía incentivos a la gestión eficiente y que estaba insuficientemente regulado, existiendo muy pocos incentivos para aumentar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios.¹⁰ Un problema estructural en el diseño del mercado era la escasa recuperación de costos que se derivaba principalmente de la gratuidad de las atenciones. Ello produjo una sustancial insuficiencia de recursos financieros que llevó a reducir la calidad de las atenciones, inhibió la expansión de la infraestructura y, con el tiempo, produjo racionamiento creciente.

La concentración de la prestación de salud se produjo, además, con una fuerte disparidad (inequidad) regional en el acceso a recursos humanos y físicos (Saravia, 1999). Las disparidades regionales señalan la ausencia de un mecanismo de incentivos a la movilidad de los recursos humanos (médicos y enfermeras) y de mecanismos de asignación de proyectos de inversión (en infraestructura) adecuados. No obstante, debe reconocerse que desde un punto administrativo el sector público enfrentaba muchas restricciones en la asignación de recursos derivados de restricciones legales y del manejo burocrático de los recursos fiscales.

La dinámica de funcionamiento burocrático del sector y la gratuidad del servicio, por otro lado, hizo que progresivamente se desconectara el costo de las atenciones respecto del beneficio que el usuario recibía de las mismas. Ello eliminó el mecanismo de participación directa del consumidor en el control de calidad del sistema e inhibió una respuesta efectiva de los proveedores a los cambios de la demanda (especialmente, el cambio epidemiológico). Cuando los consumidores pagan un

¹⁰ Este es un problema típico cuando la administración basa en asignar los recursos en función no de los resultados obtenidos sino de antecedentes históricos y por la capacidad de lobby de los distintos directores de establecimientos. Ello produce, además, un problema de riesgo moral, que se manifiesta, por ejemplo, en que los recursos no se utilicen para proveer servicios sino para evitar que en un futuro los presupuestos sean reducidos.

impuesto general y reciben un bien o servicio subsidiado, la base del cálculo económico se destruye porque no existe manera de informarse sobre la relación costo-beneficio de la transacción y, por ende, de retroalimentar el sistema con los incentivos correctos. En este contexto el recibir un bien subsidiado tiende a hacer creer al individuo que está ejerciendo un "derecho" en tanto que el pago de impuestos es visualizado como una exacción injustificada. Si, por el contrario, al individuo se le entrega el dinero del subsidio (o un voucher) y se le pide comprar el servicio, éste tiene incentivos a determinar si la relación precio/calidad es la adecuada (Soto y García, 1999).

La tercera característica principal del sector es el papel monopólico que ejercen los médicos, representados por el Colegio Médico de Chile. Históricamente, las instituciones de salud estaban dominadas por los médicos quienes ejercían un amplio dominio en el sector en términos del diseño de las políticas de salud, la asignación de fondos al interior de los establecimientos públicos y a través del sistema universitario, determinaban las remuneraciones, y sugerían los programas de inversión. Como señalan Loyola y Vergara (1994), la fundación del Colegio Médico en 1950 le confirió "a su directiva un poder muy considerable que le permite negociar y aún imponer su voluntad al gobierno, promover, modificar, e impedir la dictación de legislaciones y decretos que juzga inconvenientes".

Desde un punto de vista económico, el papel dominante de los médicos tiene su base en que la ausencia de sustitutos en la producción de salud les otorga poder monopólico y el estar sindicalizados les permite usar dicho poder.¹¹ De hecho, sobre ellos había escaso control por parte del SNS lo que les otorgaba espacio para que desarrollaran actividades de búsqueda de rentas. Una práctica común (que también señala lo inadecuada que era la gestión administrativa y los problemas de incentivos del sector) es la existencia de un mercado secundario de la atención de salud, elemento que generaba problemas de corrupción e incrementaba fuertemente los costos de transacción para los usuarios. En este mercado secundario los médicos podían atender a pacientes particulares en horas de trabajo empleando las instalaciones públicas. Otro reflejo de políticas ineficientes impulsadas por los médicos especialistas e implementadas por una mala gestión pública era el énfasis que se le daba

¹¹ Un ejemplo de la manera como los médicos ejercen el poder monopólico es que entre 1965 y 1975 el número de médicos que ejercía en el SNS aumentó sólo en 10%, en tanto que el número de otros profesionales de la salud se incrementó considerablemente más (matronas profesionales, 81%; enfermeras tituladas, 58%; dentistas 71%) y la población un 40%. Datos de Miranda (1994) .

a la medicina curativa (de alto costo y baja cobertura) en detrimento de la medicina preventiva, de menor complejidad y costo y, por tanto, mayor cobertura (García, 1998).

Una cuarta característica del sector era el alto nivel de politización del sector y la tendencia a llevar al terreno político cualquier propuesta de reforma que se hiciera (protestas, huelgas, etc.). Si bien los médicos contaban con una amplia influencia sobre las áreas de decisión política, expresaron su agenda de interés a través de medidas de fuerza, presión, y control de entidades públicas (ministerio, hospitales, por ejemplo). Por otro lado, la inexistencia de mecanismos de control de calidad por parte de los usuarios y la ausencia de respuesta del sistema estatal de proveedores de salud llevó a que el descontento de los consumidores se canalizara por la vía política.

4.2 El Sector de la Educación

El desarrollo del sistema nacional de educación liderado por el Estado se remonta a mediados del siglo 19 cuando se funda la Universidad de Chile y la primera Escuela Normal. Ambas son expresiones de la voluntad del Estado de responsabilizarse de la provisión de educación, la que incluye no sólo la orientación de políticas y la supervisión del contenido de la educación, sino también su financiamiento. Aunque desde el siglo pasado se desarrolla el denominado "Estado Docente", que asume la misión de fundar y mantener establecimientos de enseñanza de todo nivel, el Estado no monopoliza la función educativa por restricciones constitucionales en las que se garantiza la libertad de enseñanza y la existencia de colegios y escuelas privadas. A partir de los años 1930, sin embargo, se radica el control del sistema escolar en manos del Ministerio de Educación que se estructura en tres Direcciones Generales de Educación (primaria, secundaria y profesional).

Durante los años 1950 se permite que la educación privada se beneficie de subsidios estatales bajo la condición de observar los planes y programas oficiales de estudios y someterse a la supervisión del sector público. Sin embargo, no es sino hasta la Reforma Educacional de 1965 que se produce una expansión sustantiva de la cobertura y una modernización y mejoramiento de las prácticas escolares, en particular para adecuar el desarrollo educacional a los cambios económicos, sociales y políticos de la época. La expansión del sistema logra universalizar el acceso a la educación primaria e incorporar a sus primeros cursos a niños de zonas marginales tanto del sector rural como urbano.

Para aminorar los problemas de repetición y deserción en los sectores de más bajos recursos se crea la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas. Simultáneamente, en este período se aumenta la contratación de maestros, se reconoce legalmente su organización sindical, se le da participación fundamental en la gestión educativa y se incrementa sus remuneraciones en términos reales. A su vez, se aumenta el gasto en materiales educativos, se perfecciona masivamente a los profesores y se aumenta sustancialmente la superficie edificada de aulas.

Las principales características del sector antes de la reforma eran (Prieto, 1983):

- Se establece un sistema dual (privado-público), con una gran concentración de la oferta educacional en manos del Estado (90%). El sector privado opera en virtud de la libertad de enseñanza pero está sujeto a los lineamientos del Ministerio de Educación en el contenido de la enseñanza.
- El sector público presenta problemas de calidad de la educación que imparte y una baja eficiencia del sistema educacional medido reflejado en altas tasas de repetición y deserción. Asimismo, se presentan fuertes inequidades en la calidad de la educación que entregaban los diferentes establecimientos, debido fundamentalmente a razones de capacidad de gestión, calidad del profesorado y niveles socioculturales de los alumnos (Aedo y Larrañaga, 1994).
- Administración educacional de carácter nacional y centralizada en el Ministro de Educación y los tres directores de las ramas de enseñanza estatal. Las autoridades administran el sistema educativo desde Santiago y sólo en el caso de la Dirección de Educación Primaria y Normal existe una estructura desconcentrada. Los programas elaborados por el Ministerio de Educación (que regían a toda la escuela del país) extremadamente rígidos y no adaptados a las necesidades locales.
- Las Direcciones Generales de cada área (Primaria y Normal, Secundaria y Profesional) concentran atribuciones ejecutivas, técnicas, administrativas y de asesoría. De esta forma, la

organización administrativa del sistema educativo contribuye a la segmentación del sistema por ramas de enseñanza en vez de una diferenciación de autoridades según función. La supervisión técnico-pedagógica del sistema prueba ser inadecuada.

- Existe una relativa escasez de recursos para el sector educación (pese a que hacia 1972 el gasto alcanzaba a US\$ 512 millones de dólares o un 38% del gasto público total).
- Se desarrolla una estructura administrativa burocrática y plagada de rigideces (laborales, modo de inversión, mecanismos anacrónicos de control, ausencia de mecanismos de información) que impiden una gestión eficiente.
- Bajas remuneraciones de los docentes, atribuibles, en gran parte, a un alto gasto en las burocracias del sistema estatal;
- Existe una baja participación de la comunidad en los establecimientos educacionales, en la política sectorial, en el control de lo que se hace a diario en las escuelas y en la calidad de la educación de los niños.
- Existe una gran desvinculación entre el sector productivo y los establecimientos escolares de educación técnico profesional, lo que reduce la rentabilidad de la educación e induce períodos de entrada al mercado laboral más largos.
- Algunos grupos de interés tienen gran influencia y consiguen importantes transferencias del sector público. Entre ellos, el sector universitario que se expande un 445% entre 1961 y 1972 versus un crecimiento del 68% en la matrícula primaria y 224% en la matrícula secundaria.

4.3 El Sector de la Previsión

El sistema de previsión vigente antes de la reforma de 1981 consideraba un alto número de entidades separadas según tipo de trabajador (empleados públicos, privados, mineros, etc.) , todas ellas funcionando en un esquema de financiamiento por reparto (*pay as you go*), con contribuciones definidas y, en general, sustancialmente diferenciadas y con beneficios que presentaban fuertes asimetrías entre cotizantes que podrían haber tenido el mismo perfil de cotización y que tenían un alto grado de incertidumbre respecto de su valor al instante de jubilar.

Caracterizado de esta forma, el sistema previsional deja entrever algunos de sus problemas. Acuña e Iglesias (1998) presentan una descripción más precisa de los principales problemas agrupados en aquellos derivados de:

- Bajos niveles de beneficios.
- Una deficiente administración de los recursos financieros.
- El uso de los recursos para financiamiento de otros tipos de beneficios (p.e., vivienda).
- La evasión de las cotizaciones.
- La creación de beneficios adicionales sin financiamiento.
- El otorgamiento de beneficios de manera discrecional entre instituciones (pensión anticipada).

Estos problemas son, a su vez, el resultado de un arreglo institucional ineficiente y claramente inconsistente con el cambio demográfico que enfrentó el país y la situación macroeconómica que el país enfrentó en el periodo antes de la reforma. Una de las principales causas de la ineficiente administración de recursos era la gran multiplicidad de entidades y planes de previsión (hacia 1970 había 32 Cajas con más de 100 planes de previsión) lo que impedía el aprovechamiento de las economías de escala que caracterizan la administración de un fondo de recursos. Este problema de ineficiencia que profundizaba por la ausencia de mecanismos de incentivos al interior de éstas Cajas debido a que enfrentaban un mercado de cotizantes sumamente cautivo y a que los aumentos de gastos se financiaban con el mismo fondo (por lo que no había interés en reducir costos). Adicionalmente, las tasas de cotización eran excesivamente altas (en marzo de 1974, éstas llegaban

en promedio al 62% en las 3 Cajas más importantes) lo que incentivaba la evasión y reducía la eficiencia (Cheyre, 1991).

Por otro lado, y como es común en sistemas de reparto, la transición demográfica en Chile hacía prever crecientes problemas de financiamiento para las distintas Cajas, tanto porque la población tenía una esperanza de vida cada vez mas alta, como porque la población había comenzado a crecer cada vez más lento.

Desde el punto de vista del bienestar de los afiliados, existían serios problemas de equidad y justicia distributiva. En primer lugar, las pensiones eran bajas y estaban afectas a gran volatilidad derivada de problemas inflacionarios y ciclo económico. En segundo lugar, las edades de jubilación eran diferentes por caja. Aunque ellas variaban típicamente entre 55 y 65 años, era posible jubilarse con pensiones de 13 a 35 años de antigüedad (Acuña e Iglesias, 1998). En segundo lugar, las pensiones se fijaban en función de los salarios nominales ganados en un cierto período antes de la jubilación (5 años), lo que incentivaba el comportamiento oportunista y los subsidios cruzados (existían incentivos a permanecer en el sector informal el máximo de tiempo y sólo cotizar el tiempo mínimo exigido para la pensión y también a sobredeclarar salarios a finales del período laboral).

Una experiencia del sistema previsional antiguo que se convirtió en una piedra angular del diseño de la reforma fue la incapacidad de defender el manejo de los fondos de la interferencia política y, más grave aún, del desvío de los fondos desde su propósito original hacia otros fines. En gran medida ello se debía a la debilidad institucional del sistema, en términos de asignar responsabilidades y restricciones. Pero un elemento adicional es que, bajo enrolamiento obligatorio y ausencia de una ligazón entre cotización y beneficio, los afiliados pierden la capacidad de ejercer alguna forma de presión para obtener un servicio de calidad. Más aún, como la mayoría de los cotizantes están atomizados, se desarrollan incentivos para que grupos de interés obtengan beneficios a costa del resto de los afiliados.

4.4 *El Sector Eléctrico*

La primera instalación de alumbrado público en Chile se efectuó en 1883 cuando una empresa privada electrificó la Plaza de Armas de Santiago y algunos locales comerciales cercanos.¹² Tras este modesto comienzo, un gran número de empresas privadas se instalaron aisladamente para servir empresas mineras, alumbrado público, y servicio residencial utilizando como combustible carbón y leña. Hasta 1929, el sector privado expandió sostenidamente su cobertura y mejoró la calidad del servicio mediante inversión doméstica y externa. Durante los años 1930 se comenzó a interconectar los sistemas que permanecían aislados para aprovechar economías de escala, lo que llevó a un importante nivel de concentración y segmentación geográfica en el mercado. El principal estímulo a la demanda fue la electrificación de ferrocarriles.

La participación estatal se mantuvo a un nivel mínimo, orientada exclusivamente a determinar tarifas y las condiciones en que se otorgaban las concesiones y servidumbres, hasta la década de 1930. La fijación de tarifas a niveles demasiado bajos en los años 1930 redujo considerablemente los niveles de inversión privada, lo que a su vez justificó la creación de ENDESA en 1944. ENDESA fue diseñada como una empresa integrada en los tres componentes del mercado (generación, transmisión, y distribución). Adicionalmente se le dio el mandato de diseñar e implementar un Plan de Electrificación General (PEG), destinado a aumentar la capacidad de generación y transmisión, realizar la interconexión de las instalaciones y expandir la distribución para electrificar sectores sin servicio.

El sector privado, por su parte, languideció durante el periodo de expansión del PEG debido a la fijación de tarifas demasiado bajas y por las ventajas de Endesa para acceder a financiamiento, desplazando a las empresas privadas del sector. Pese a que a mediados de los años 1960 se aumentaron los incentivos para la inversión privada, en 1970 se procedió a la nacionalización del sector.

La principal característica de la industria en el período previo a la reforma era que la mayor parte de los derechos de propiedad se encontraban en manos del Estado. En términos de

¹²Una descripción cronológica de la evolución del sector se presenta en Instituto de Ingenieros (1988).

instalaciones, éstas se encontraban completamente estatizadas tanto por la creación y nacionalización de empresas eléctricas (Endesa, Chilectra, etc.), como a través de empresas públicas que operaban en otros sectores pero tenían importantes excedentes de energía autoproducida (Codelco). Otras formas de derechos de propiedad que son importantes en este sector también estaban en manos del Estado (p.e., derechos de agua), pero al estar monopolizada la industria éstos carecían de valor de mercado.

Una segunda característica es que las empresas del sector eléctrico operaban de manera verticalmente integrada y constituían, además, monopolios geográficos. Aunque existen razones técnicas que justifican la concentración de mercado para aprovechar economías de escala, la principal razón de la concentración era de tipo político. En particular, no existen economías de escala en la integración horizontal de generadores (como hizo Endesa) y, como era absolutamente evidente hacia fines de los años 1960, existen fuertes diseconomías de escala en la gestión de proyectos y administración de grandes conglomerados estatales.

Ello nos lleva a la tercera característica del sector. A pesar de que las economías de escala tienden a aumentar la eficiencia del sector, éste estaba claramente operando a altos niveles de costos y bajos niveles de rentabilidad. La rentabilidad estimada de Endesa y Chilectra en 1970 era de menos de 1% en tanto que se volvió negativa en el período 1972-75).¹³ En particular, el personal de las empresas era claramente excesivo: en Endesa la relación trabajador por MW de capacidad instalada alcanzaba a 7 en 1970, llegando a 9 en 1973 (como punto de comparación, durante de la reforma pero antes de la privatización este indicador llega a tan sólo a 1.7). En gran medida, ello se debía al mal manejo administrativo, la excesiva burocracia, y la interferencia política que llevaba a pagar favores políticos con puestos de trabajo.

La desaparición del sector privado llevó a un bajo nivel de crecimiento e inversión en el sector, pues la baja rentabilidad del sector no permitía el financiamiento de los proyectos. Adicionalmente, la posición dominante de Endesa -que tiene una fuerte vocación hidroeléctrica- llevó a desconsiderar el desarrollo de tecnologías alternativas basadas en el gas natural y a enfrentar un serio riesgo climatológico (que se ve incrementado por la ausencia de embalses multianuales, con la

¹³ Devlin (1993).

excepción del lago Laja). Como resultado de esta estructura de desarrollo del mercado, el acceso al suministro estaba afecto a largas colas de espera, la calidad del suministro era bastante irregular y el servicio a clientes inexistente. Por otro lado, el desarrollo de otros mercados relacionados a la electricidad (gas natural, agua potable, etc.) también se vio inhibido porque estaban en manos de otros monopolios estatales con escaso interés por aprovechar economías de escala de proyectos conjuntos.

Una quinta característica era que parte sustancial de la regulación y coordinación del sector -que como se señaló en la sección 3 es crucial en un funcionamiento eficiente- estaba en manos de uno de los monopolios estatales, Endesa, sin que hubiese un control externo efectivo. Endesa estaba a cargo de la regulación técnica, del establecimiento de normas de operación y estándares de calidad, del despacho de carga (es decir, determinaba qué centrales operaban en cada instante de tiempo), del monitoreo del funcionamiento del sector (respuesta a cortes, mantenimiento), de proponer el plan de inversiones, y de proponer cambios en las tarifas eléctricas. Como resultado, Endesa tenía una gran capacidad de implementar políticas en el sector, pero también tenía suficiente autonomía para hacer aquellas políticas que fueran de su conveniencia (Soto, 1999).

Finalmente, como es habitual en monopolios estatales el conflicto era bastante reducido, por varias razones. Primero, las empresas operaban sin restricciones presupuestarias, por lo que los conflictos se convertían en mayores costos. Segundo, las mismas empresas del sector diseñaban el marco regulatorio que las regulaba, lo que sugiere que observar una regulación estricta era improbable. Tercero, la firma verticalmente integrada tiene menos problemas de asimetrías de información y costos de transacción que cuando la producción se organiza a través de firmas competitivas. Cuarto, tras años de mal servicio, los consumidores habían desarrollado el hábito de canalizar sus quejas a través del sistema político (Saavedra y Soto, 1999).

4.5 *El Sector Agrícola*

La evolución del sector en el periodo antes de la "contrarreforma" está dominado por la aplicación de la Ley de Reforma Agraria dictada en 1962. Dicho proceso tenía los siguientes objetivos principales: incorporar a la propiedad de la tierra a familias campesinas y aumentar los volúmenes de

producción y productividad en todos los niveles y factores productivos (Garrido, 1988). Estos objetivos se traducirían en una activa participación del Estado en el desarrollo del sector no solamente determinando políticas generales de producción y de tenencia de la tierra, sino también interviniendo a través de la fijación de precios, el otorgamiento de créditos y la comercialización de productos agrícolas.

El diagnóstico del gobierno durante la década de 1960 consideraba que los problemas centrales de la agricultura eran la desigual distribución de la propiedad de la tierra (explotaciones demasiado grandes o latifundio, que incurrían en costos por diseconomías de escala en el manejo), el bajo nivel de educación entre los trabajadores agrícolas o campesinado (que no permitía acumulación de capital humano y progreso tecnológico), y una distribución del crédito que ocasionaba un uso ineficiente de insumos y la utilización inapropiada e insuficiente de la infraestructura de irrigación.¹⁴

El objetivo principal de la Reforma Agraria consistía en expropiar los grandes predios, inicialmente aquellos que estaban mal explotados o simplemente abandonados, pero a medida que se intensificaba el proceso se expropiaron todos los grandes fundos y también algunos medianos.¹⁵ Una vez expropiados, éstos se fraccionaban y se traspasaban a familias campesinas, de las que se esperaba un mejor manejo y, por tanto, una mejoría en la producción. Un 35% de la superficie total y un 69% de la superficie arable de riego fue expropiada en el período 1962-1973.

La principal característica del sector, antes de la contrarreforma, es que el cambio en la tenencia de derechos de propiedad, sin embargo, fraccionó en exceso las explotaciones agrícolas sin una planificación de continuidad física y transfirió tierra a productores que, por carecer de recursos productivos y capital humano, no tenían la posibilidad de aprovechar las economías de escala en su manejo. Las cooperativas campesinas, que podrían haber sido una alternativa más eficiente de administración, carecían de preparación, tecnología, y enfrentaban además substanciales obstáculos físicos y legales para integrarse vertical u horizontalmente.

¹⁴ Ver ODEPLAN (1968).

¹⁵ Entre 1965 a 1970 se expropió un promedio de 236 predios por año de las regiones V a VIII, con un tamaño promedio de 2,602 hás. Entre 1971 y 1974, se procede a una expropiación masiva de predios (promedio de 1,464 predios por año con un tamaño promedio de 1,285 hectáreas). Se intensifica la ocupación ilegal o "toma" de predios sobre la cual no existen estadísticas. Ver Gómez (1982), Echenique (1970) y Garrido (1988).

Una importante restricción para el éxito de las cooperativas campesinas es la falta de titulación de los precios expropiados. Se estima que menos del 10% de la tierra expropiada había sido titulada antes del cambio de gobierno en 1973 (Garrido, 1988). Igualmente, una proporción sustancial de los asentamientos en predios expropiados no pudo constituirse por impedimentos legales y por dificultades administrativas y diferencias de interpretación entre los organismos encargados de aplicar la Reforma Agraria y los organismos judiciales. Ello señala problemas graves en la capacidad de implementación institucional de las políticas y también deja en evidencia los errores de diseño de la Reforma Agraria (por ejemplo, en las asociaciones entre campesinos y la corporación estatal de reforma agraria, CORA, ésta última se reservaba las decisiones sobre inversiones, créditos, comercialización y abastecimiento de insumos (Echenique, 1970).

Una segunda característica del sector es que el proceso Reforma Agraria llevó a profundas distorsiones en el esquema de incentivos sectoriales y en las dotaciones de recursos. El derecho concedido a los expropiados para conservar una reserva de 80 has., incrementó los costos de operación, transacción e inversión. La coexistencia del antiguo propietario con la nueva organización campesina asentada en el mismo predio genera un clima de desconfianza e incertidumbre que se traduce en un alto riesgo. Por otra parte, la constitución de la reserva por los antiguos dueños incluía la infraestructura básica de producción y maquinaria, dejando a los asentamientos sin inversión para la producción.¹⁶

Adicionalmente, el proceso de expropiación generó un fuerte desincentivo a la inversión debido, naturalmente, al riesgo constante de expropiación, pero además por la forma de pago de los predios expropiados, pues se canceló sólo el 10% del valor al contado y el otro 90% era cancelado en bonos a veinticinco años con tasa nominal fija (desde 1967 además, el pago se realizó en términos nominales sin ajustar la pérdida de valor del peso por inflación).¹⁷

Una tercera característica del sector antes de la contrarreforma es el importante grado de intervención del Estado en el mecanismo de precios y en la asignación de recursos. El Estado

¹⁶ Naturalmente, algunas inversiones (huertos, viñedos y sembradíos) son imposibles de trasladar a la reserva. En algunos casos, la infraestructura y maquinaria fue vendida directamente de antiguos dueños a asentamientos (Garrido, 1988).

¹⁷ Ver Hurtado et. al. (1987), Quiroz et. al. (1988) y Coeymans y Mundlak (1989).

estableció "poderes compradores y vendedores" que le permitían controlar los precios de los principales bienes agrícolas, manteniéndolos generalmente por debajo de sus valores de mercado. De acuerdo a Quiroz et al. (1988), la protección efectiva en el sector era largamente negativa, lo que implicaba fuerte desincentivos para el desarrollo sectorial. Adicionalmente, los reajustes de salarios jugaron un papel importante en reducir la rentabilidad sectorial: la presión de los sindicatos laborales en los asentamientos y los criterios populistas de las autoridades de gobierno llevaron un crecimiento del salario real a tasas anuales del 15% promedio entre 1965 y 1970.

Una segunda área de intervención estatal era a través del crédito agrícola. Al profundizarse el proceso de Reforma Agraria, la falta de seguridad en la tenencia de derechos de propiedad redujo el acceso a crédito privado de los productores agrícolas, pues inhibía el otorgamiento de garantías sobre créditos productivos. El Estado se constituyó en el principal otorgador de crédito; durante los años 1965 a 1970, éste controlaba 77% del crédito total al sector agropecuario principalmente a través del Banco del Estado. Por decisión política, el crédito agrícola se otorgaba a tasas preferenciales como una forma de subsidio al sector, de modo de compensar los altos costos de producción y bajos precios de venta que enfrentaba el productor. De hecho, el crédito otorgado sólo financió un 10% de inversión de capital, mientras que un 90% era destinado a gastos de operación (Cox, 1983).

Como es comprensible, en un ambiente con severas distorsiones se producen incentivos al lobby y a obtener tratamiento preferencial en función de la capacidad de presión. En el caso agrícola, los productores tenían generosas exenciones tributarias, programas de transferencia tecnológica de bajo costo subsidiados por el Estado y mecanismos de fomento de cultivos específicos (p.e., frutas y viñas).

Cuadro 3
Estructura y Desempeño Sectorial Antes de las Reformas

	Derechos de Propiedad	Estructuras de Mercado	Mecanismos de Resolución de Conflictos	Capacidad de Implementación de Políticas
Salud	<p>Virtual monopolio estatal en provisión y seguros.</p> <p>Derecho a salud gratuita en establecimientos estatales</p> <p>Inequidad en atención por subsidios cruzados involuntarios y asignaciones presupuestarias regionales distorsionadas por lobby.</p>	<p>Integración horizontal en provisión y seguros y virtual integración vertical.</p> <p>Gratuidad de la atención, excesiva burocracia e ineficiencia generalizada inducen colas de espera, racionamiento, y mala calidad de atención.</p> <p>Médicos pueden ocupar instalaciones públicas en beneficio personal.</p> <p>Consumidores no pueden hacer análisis de costo-beneficio de la atención.</p>	<p>Ausencia de mecanismos de monitoreo y control por parte de los usuarios inducen politización.</p> <p>Poder monopolístico de los médicos genera conflictos. que se solucionan usualmente a máximo costo.</p>	<p>Severas limitaciones por poder monopolístico de médicos y alta politización.</p> <p>El sistema estatal enfrenta muchos mandatos (principales) no necesariamente consistentes, lo que genera ineficiencia.</p>
Educación	<p>Sistema dual con dominancia del sector público. Virtual monopolio estatal en financiamiento.</p> <p>Derecho a educación (tres niveles) gratuita en establecimientos estatales.</p> <p>Inequidad por subsidios cruzados involuntarios y asignación de recursos regionales distorsionadas por lobby.</p>	<p>Centralización, excesiva burocracia e ineficiencia inducen mala calidad promedio y mucha heterogeneidad en la educación.</p> <p>Importantes asimetrías urbano/rurales.</p> <p>Poca participación de la comunidad en actividades de monitoreo de calidad.</p>	<p>Ausencia de mecanismos de monitoreo inducen politización.</p> <p>Malos salarios de los profesores inducen conflictos que se politizan y solucionan usualmente a máximo costo.</p>	<p>Severas limitaciones por poder de negociación de los profesores y alta politización.</p>
Previsión	<p>Monopolio estatal en provisión y seguros</p>	<p>Alta ineficiencia y desvío de recursos para financiar gasto público producen bajas pensiones e inequidad.</p>	<p>Escaso nivel de conflicto al interior de los oferentes. Quejas de los cotizantes se manejan a nivel político.</p>	<p>Completa incapacidad de efectuar reformas y modernizaciones.</p> <p>Estado es deudor neto del sistema.</p>
Electricidad	<p>Monopolio estatal en producción, transmisión y distribución</p>	<p>Funcionamiento eficiente (monopolio integrado) pero hay baja cobertura, poca inversión y calidad del servicio ir regular.</p>	<p>Escaso nivel de conflicto, excepto en épocas de sequía.</p>	<p>Integración vertical permite implementar políticas con bajo costo de coordinación. Problemas de agencia son severos.</p>
Agricultura	<p>Virtual monopolio estatal en comercialización de productos y crédito. Competencia en producción. Indefinición de propiedad de la tierra.</p>	<p>Producción es competitiva, pero hay distorsiones en intermediación y crédito.</p>	<p>Conflictos usualmente quedan sin resolución (propiedad, agua).</p>	<p>Fuerte lobby de productores protegidos.</p> <p>Ausencia de políticas agrícolas eficientes.</p>

5. Las Reformas Propuestas, las Necesarias y las Implementadas

El objetivo de esta sección, además de resumir las reformas implementadas, es discutir tres tópicos que permiten extraer conclusiones substanciales sobre el proceso de reforma. En primer lugar, se aborda el tema de la consistencia del diagnóstico, es decir se intenta responder a la pregunta ¿era acertado el diagnóstico sobre el cual se basaron las reformas? En segundo lugar, se discute en qué medida las propuestas de reforma y sus posteriores modificaciones eran consistentes con el diagnóstico inicial. En tercer lugar, en qué medida el proceso de implementación de la reforma fue consistente con ésta y las condiciones de la economía en el instante de implementarlas. El Cuadro 4 al final del capítulo resume las principales conclusiones de esta sección.

En gran medida, los lineamientos de las reformas conforman lo que se llama coloquialmente "la receta neoliberal". En la base de las propuestas hay dos conceptos básicos: (1) que los sectores se pueden organizar a través del mercado, siendo éste el encargado de asignar los recursos, y (2) que el papel del Estado se debe limitar a regular la participación del sector privado en la provisión de bienes y servicios en aquellos casos en que se produzcan fallas de mercado y a la acción solidaria con aquellos grupos más necesitados de la población que no puedan participar en el mercado en condiciones adecuadas. No obstante, las reformas en cada sector presentan rasgos que les son propios y que han determinado la efectividad de las mismas.

5.1 El Sector de la Salud

Si bien las reformas aplicadas en el sector de la salud desde fines de los años 1970 tuvieron el sello distintivo de las políticas de la época, hubo elementos propios del sector que hicieron que la reforma tomara una forma peculiar. En este sector no se produjeron las grandes privatizaciones de las empresas públicas que son características en otros sectores productivos (electricidad, minería, pensiones, etc.), el Estado no abandonó completamente su papel de prestador directo de servicios, y no se desarrolló adecuadamente su papel subsidiario y regulador.

Respecto de los problemas institucionales descritos en la sección anterior, la reforma abordaba con un planteamiento modernizador las áreas de gratuidad de la atención (modificándose el concepto

del derecho a salud) y la integración administrativa vertical y horizontal de la industria. Con menor énfasis, se proponían mecanismos de incentivos al manejo eficiente de las entidades públicas y se modificó el modo de financiamiento de las entidades públicas pero sin llegar a implementar un sistema de subsidios a la demanda. Sin embargo, no se abordaron los problemas del poder monopólico de los médicos y la ausencia de mecanismos de resolución de conflictos a nivel técnico.

El proceso de la reforma fue largo y estuvo marcado por el continuo debate y enfrentamiento entre el gobierno y el Colegio Médico. Aunque el Colegio Médico había sido históricamente el creador de los marcos institucionales en el sector, el gobierno los dejó prácticamente de lado en la elaboración de las primeras propuestas de reforma. Ello se debió a la presunción, posteriormente confirmada, que para los médicos cualquier reforma de los servicios de salud habría reducido su capacidad de extraer rentas y su habilidad para influir en las políticas del sector.

De acuerdo a Miranda (1994) y Jiménez y Bossert (1995), la reforma de salud tenía como objetivos reorientar las atenciones de salud desde medicina curativa hacia medicina preventiva; aumentar la equidad en los beneficios eliminando la diferenciación entre empleados y obreros e igualando las condiciones de entrega de los beneficios; conseguir equidad en los pagos (igualando las cotizaciones de los distintos tipos de trabajadores); focalizar los subsidios (se sustituyó los subsidios cruzados e implícitos por subsidios directos y explícitos); ampliar la libertad de elección; eliminar los subsidios a la oferta e implementar subsidios a la demanda; aumentar la eficiencia general del sistema y mejorar la capacidad de respuesta del sector a cambios en la demanda (flexibilización).

El diseño del sector de la salud planteó como estructura institucional la coexistencia de instituciones privadas y públicas tanto en la provisión de servicios como en el mercado de los seguros de salud. El sistema privado se estableció como un esquema de seguros individuales, en el cual los usuarios tienen la libertad de decidir con quién y en qué lugar se atiende (incluyendo hospitales privados y públicos). La Ley permitió la creación de empresas aseguradoras de salud privadas (ISAPRES) que tenían el derecho a competir para captar la cotización de previsión de salud obligatoria y ofrecer planes de atención bajo condiciones preespecificadas.

El sistema público fue concebido originalmente sólo para indigentes, pero tras las primeras confrontaciones con el Colegio Médico se decidió reformarlo para atender bajo dos modalidades: la modalidad institucional establece copagos por prestaciones en función del nivel de ingreso del jefe

del hogar pero queda limitada a los hospitales del SNSS, en tanto que la modalidad de libre elección permite el acceso a hospitales y profesionales del sector privado, pero determina las contribuciones en función de un conjunto de aranceles predeterminados por el Estado (Giacconi, 1994). La coexistencia segmentada del sector público y privado es una característica institucional impuesta desde el principio del diseño de la reforma. El proyecto original establecía que las ISAPRES no podían establecer convenios con los establecimientos del SNSS, con el fin de incentivar la inversión privada. Esto trae como consecuencia que la dualidad establecida en el financiamiento de los servicios de salud se extienda a la provisión de dichos servicios.

La reforma en el sector público se basó en el principio de la separación de funciones de provisión y financiamiento, en la descentralización de la gestión hacia los municipios, y en la modificación de los mecanismos de asignación de recursos. La separación de funciones llevó a la creación de un ente coordinador de la provisión pública, el Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS) conformado por 27 servicios descentralizados. Se creó, además, un ente financiador del Sistema (FONASA), independiente del SNS, encargado de recolectar y pagar los subsidios estatales mediante el expediente de especificar un esquema de aranceles (tarifas) para las distintas atenciones de salud y determinar el monto del copago que deben hacer los usuarios en base a dichos aranceles, en la modalidad de libre elección, o de la capacidad de pago del usuario, en la modalidad institucional. La municipalización se inició en 1981 con el traspaso de los establecimientos de atención primaria del SNSS a las municipalidades. Este proceso se desarrolló aceleradamente entre 1981 y 1982 (traspasándose cerca del 20% de los establecimientos) y entre 1987 y 1988 (donde se llegó hasta un 70%), pero estuvo interrumpido en el período intermedio por efectos de la profunda recesión de los años 1980.

Respecto de la asignación de recursos en el sector público, en 1981 se implementó un sistema de pagos retrospectivos según atención prestada (FAP) y, posteriormente en 1985, un mecanismo de pagos de cuatro niveles en el nivel institucional a fin de incentivar la recuperación de costos y un esquema de "incentivos" adicional al FAP de acuerdo a indicadores de gestión y cumplimiento de programas de deuda con el fin de mejorar el mecanismo de contención de costos (Oyarzo, 1994).

En 1990 se crea la Superintendencia de ISAPRES, que toma las labores de regulación FONASA, y se implementan regulaciones para un funcionamiento más eficiente y transparente de las

ISAPRES. Dichas reformas redujeron la discrecionalidad de las ISAPRES para cancelar seguros a beneficiarios con enfermedades crónicas y para imponer cláusulas de exclusión y preexistencias.

Como se puede ver, la reforma no cubrió adecuadamente todas aquellas áreas que sugería el diagnóstico institucional considerando las características propias del sector de la salud discutidas en la sección 3. Se avanzó en:

(a) Rediseñar el papel del usuario en el mercado desde un perfil pasivo a uno participativo, en el que sus decisiones fuesen internalizadas por los oferentes, en particular respecto de la calidad de los servicios. Aunque se produjo una apertura del sistema hacia elecciones múltiples para respetar la soberanía del consumidor, la conexión entre cotización y beneficio no se ha logrado en el sector público pues aún hay subsidios implícitos. Por otro lado, aunque hay una mayor conciencia de la necesidad de recuperar costos, existe aún el hábito de pensar, particularmente entre los médicos, que el Estado debe proveer salud integral.

(b) Diseñar mecanismos que mejoran la asignación de recursos en el sector público y permitan mejorar la calidad de la oferta de atenciones de salud, separando actividades en provisión, seguros y financiamiento de la salud, pero sin llegar a privatizar aquellos segmentos que pueden ser competitivos (provisión y seguros). También se mejoró la orientación de la atención hacia la medicina preventiva. No obstante, no se logró desconcentrar la industria, ni descentralizar la asignación de recursos hacia la base y el Estado continua administrando los establecimientos hospitalarios.

(c) Se igualaron las tasas de cotización, lo que mejoró la equidad del sistema, y se tendió a la igualación de beneficios eliminando las diferencias entre empleados, obreros e independientes. No obstante, sin conseguir una igualación en la calidad de atenciones entre sistemas público y privado y al interior de los mismos.

Por otro lado, la reforma no incluyó medidas que resultaban evidentemente necesarias para producir una transformación sustancial en el sector. Entre ellas:

(1) No se crearon mecanismos de resolución de conflictos en las relaciones entre usuarios y oferentes de salud (para reducir la interferencia política) y, en especial, entre médicos y las autoridades públicas (para reducir la politización de la toma de decisiones). Es posible que se haya previsto que la municipalización junto con el desarrollo del sistema de ISAPRES llevase a una reducción en el poder de los médicos como resultado de la multiplicidad de empleadores. Sin embargo, no se diseñaron políticas para garantizar este resultado.

(2) No se establecieron las bases de una regulación eficiente del sector, en especial considerando las características idiosincrásicas del sector, en términos de la presencia de costos de transacción, complejidad de la salud y sus atenciones, asimetrías de información e incentivos a utilizar el poder de mercado para extraer rentas. La Superintendencia de ISAPRES sólo fue establecida casi una década después de que comenzaran a funcionar las aseguradoras privadas.

(3) El diseño del sector de ISAPRES estaba incompleto. Primero, siendo la salud un sector donde la información es compleja y asimétrica, la reforma no previó ningún mecanismo de reducir el costo de la información para el usuario. Segundo, la compra de seguros de salud presenta altos costos de transacción, pero la reforma inhibía el desarrollo de mecanismos que podrían haberlos reducido (p.e., planes colectivos). Tercero, la competencia entre ISAPRES en un mercado pequeño puede llevar a estructuras oligopólicas y colusión que la ley no considera ni propone mecanismos para su control. Ello se refuerza por el hecho que la cotización es fija, por lo que las ISAPRES no pueden competir a través de los precios, sino a través de volúmenes, lo que usualmente lleva a grandes gastos administrativos (publicidad) o a colusión.

5.2 El Sector de la Educación

La reforma en la educación chilena consta de dos procesos concurrentes. Primero, la municipalización de la educación básica y secundaria y, en segundo lugar, la creación de un segmento de escuelas privadas a las que el Estado les garantizó una subvención fiscal equivalente a la que les otorgó a las escuelas municipales, además de un marco muy flexible para operar.

Aunque en 1978 ODEPLAN había sugerido la descentralización administrativa de los establecimientos educacionales en instituciones intermedias sobre la base de la regionalización hecha en 1967, el concepto de municipalizar la educación establecimientos de educación pública surge como resultado de una comisión independiente en 1979. El diagnóstico era que la regionalización no había provocado una delegación efectiva de responsabilidades y poder de decisión. Adicionalmente, se sugiere que el núcleo básico de administración sea el establecimiento educacional, otorgando al director o administración general la gestión administrativa. Por ello, se plantea la posibilidad de traspasar los establecimientos a los centros de padres o a los municipios, aconsejando ésta última en la forma de un comodato. Además, recomiendan que el régimen de administración financiera sea el mismo que rige a la enseñanza particular subvencionada. Por último, se propone que los docentes de secundaria y básica urbana pasen al régimen del sector privado, mientras que los de educación rural permanezca en el régimen público. La justificación da esta última propuesta es que el mejoramiento de los ingresos docentes, factible dada la liberación de recursos que implica el sistema sugerido, sólo era posible con docentes fuera de la escala única y de la Carrera Docente.

Paralelamente, se modificó la legislación municipal determinándose que el municipio pasara a formar parte del Régimen de Administración Interior del Estado, es decir, que dejara de ser un organismo generador de política para transformarse en una entidad ejecutora de las políticas diseñadas por los niveles centrales del gobierno para lo cual se les dota de ingresos independientes de las transferencias del gobierno central que son aumentadas para hacer frente al aumento de responsabilidades. Los municipios se transformaron en empleadores de los docentes, responsables de la contratación y la administración del personal, de la mantención y mejoramiento de los establecimientos educacionales, de generar proyectos para la inversión, y de administrar los recursos financieros, provenientes fundamentalmente de la subvención del Ministerio, a los que puede agregar recursos propios provenientes de impuestos territoriales, del fondo común municipal y del fondo nacional de desarrollo regional.

El Ministerio de Educación, por su parte, retuvo la función normativa del sistema, a la vez que ejerce funciones de supervisión y regulación en varias áreas, entre ellas la evaluación de la calidad de la enseñanza que están entregando los distintos establecimientos educacionales. Además, tiene la función de informar a los usuarios de la educación, especialmente a los padres de familia sobre la

calidad de la educación que están recibiendo sus hijos. Adicionalmente se le encargó el "financiamiento" de la educación, que en realidad consiste en ejercer de caja pagadora de los recursos asignados por el Ministerio de Hacienda.¹⁸

El rasgo más característico de la reforma es el desarrollo de un sistema de subsidio a la demanda por alumno que asiste efectivamente a cada escuela, con algunas diferenciaciones por curso, tipo de escuela y zona geográfica. Aquellas escuelas que entreguen mejor educación, consiguen mayores recursos a través de las matrículas, lo que coloca los incentivos correctos para una gestión eficiente. Así, este mecanismo obliga a las escuelas a competir entre ellas por conseguir alumnos para financiarse. La ley prevé que los desequilibrios financieros sean compensados por aportes municipales.

En términos de la consistencia entre el diseño de la reforma y el diagnóstico de la situación pre reforma, se observa que mucho de los lineamientos estaban bien enfocados pero que no se garantizaron algunos elementos que son fundamentales para que el sistema funcione eficientemente.

En primer lugar se implementó un sistema de subsidios a la demanda que es interesante y en principio provee los incentivos para la participación de los consumidores en la dirección del sistema, pero que está limitado severamente por problemas de información. En efecto, la reforma prevé que las familias sean capaces de realizar una evaluación de costo-beneficio de las distintas alternativas de educación y retroalimenten el sistema de control de calidad con sus decisiones. En este cálculo económico dos elementos son cruciales y no fueron garantizados adecuadamente en el diseño del mercado: (a) se requiere un sistema de acceso a la información de bajo costo, y (b) que el individuo sea capaz de procesar la información de manera efectiva, para lo cual ésta debe ser simple y representativa. En primer lugar, hay importantes limitaciones al acceso a información. Aunque ello se debe en parte a que es difícil encontrar indicadores objetivos de calidad de la educación, la mayor responsabilidad recae en que institucionalmente no se diseñaron mecanismos de entrega de información por parte del ministerio de educación y que, cuando éstos fueron desarrollados, éste rehusó entregar la información. La reforma original no considera mecanismos de diseminación de

¹⁸ En 1993 se permitió incorporar fondos privados a través del financiamiento compartido (se basa en la disposición a pagar de los padres para financiar una mejor educación) y, además, a través de una ley que incentiva tributariamente las donaciones de empresas.

información sobre calidad de la educación (que debe ser provisto o concesionado por el Estado porque es un bien público), por lo que con posterioridad a la reforma se desarrolló la prueba SIMCE. Este indicador no está disponible para el público ya que cada establecimiento tiene la facultad de decidir respecto de la difusión de sus resultados.

Por otro lado, el sistema supone que las empresas públicas y privadas compitan en igualdad de condiciones y operen en forma descentralizada. La competencia entre escuelas no tiene reglas de juego igualitarias para las escuelas municipalizadas y particulares subvencionadas. En la práctica, sólo el monto de la subvención, las regulaciones técnicas respecto a la malla curricular, la pedagogía y la evaluación son iguales para ambos tipos de escuelas, ya que la dotación de infraestructura, las normas relativas al manejo de recursos financieros, así como las normas laborales presenta importantes diferencias. A las escuelas municipales se les transfirió sin costo los edificios escolares públicos, en tanto que los dueños de escuelas particulares debieron financiar los costos del arriendo o construcción de sus inmuebles. No obstante, estos últimos se beneficiaban de un marco laboral y una libertad de manejo de recursos que las escuelas municipalizadas jamás han tenido.

En tercer lugar, la reforma supuso que la municipalización de las escuelas y la mayor competencia por el subsidio con empresas privadas aumentaría la eficiencia en el sector público. En este sentido, el sistema de subsidio a la demanda es una herramienta clave (a pesar de algunos defectos operativos que ha tenido) así como la apertura del sector a la iniciativa empresarial. No obstante, la capacidad de los municipios para competir es también clave y éstos no estaban preparados para hacerlo, no contaban con la institucionalidad adecuada y, en su mayoría, carecían de personal técnicamente calificado.

En cuarto lugar, la reforma no previó correctamente que cualquier aumento de calidad de la educación que se deseara obtener debía llevar aparejado un aumento de costo y, por consiguiente, la necesidad de acopiar recursos al sector. Sin embargo, los municipios carecían de fondos para ello y, en el contexto de austeridad fiscal que se impuso tras la crisis de 1982, las restricciones impidieron un mejoramiento sustancial de la calidad de la educación. Sólo en 1993 se subsanó en parte esta limitación al permitir que se implemente el sistema de financiamiento compartido.

En términos de la consistencia entre el diagnóstico y las propuestas resulta claro que dos áreas no fueron consideradas suficientemente. En primer lugar, no hubo una propuesta exitosa respecto de

reducir el poder de los profesores y, a la vez, proveer un esquema de incentivos (remuneraciones) adecuado. Aunque la municipalización convertiría a los profesores en empleados municipales, ello no redujo su poder de negociación y, de hecho, ellos han seguido negociando colectivamente directamente con el Ministerio de Educación bajo el tácito acuerdo que hay inamovilidad laboral. Se da la situación paradójica que a los administradores de establecimientos se les exige eficiencia pero se les impone un esquema de incentivos negociado centralizadamente sin posibilidades de despedir a los ineficientes. En segundo lugar, la reforma no considera mecanismos de solución de conflictos en una serie de áreas del proceso productivo, por lo que las diferencias entre empleados y empleadores se politiza rápidamente.

5.3 El Sector de la Previsión

La reforma previsional es, probablemente, la más profunda y audaz de todas las reformas implementadas en la década de 1980. A diferencia de las otras reformas estudiadas en este trabajo, la reforma previsional consistió en la eliminación completa del sistema antiguo y su estructura institucional y su reemplazo por un sistema que no sólo exigió nuevas instituciones en el área previsional, sino un importante desarrollo del mercado de capitales y financiero.

La reforma previó una nueva estructura del sector que responde en gran medida a los problemas del sistema antiguo de manera eficiente y que puede ser caracterizada por los siguientes elementos:

- Capitalización individual de contribuciones definidas (10% del ingreso imponible con tope).
- Monto de las pensiones de vejez determinado en función del fondo acumulado. Las pensiones de invalidez y sobrevivencia se determinan en función del ingreso de los 10 últimos años de cotización.
- Edad de jubilación única para hombres (65 años) y mujeres (60 años).
- Empresas privadas administran los fondos de pensiones y toman seguros de invalidez y sobrevivencia para cubrir estos eventos.
- Libertad de elección del administrador de fondos.

- Rol subsidiario del Estado para asegurar pensiones mínimas.
- El Estado otorga un seguro de rentabilidad mínima, pero regula ampliamente la cartera de inversiones de los fondos de pensiones.

La reforma privatizó el sistema de pensiones en dos dimensiones. En primer lugar, las cotizaciones pasaron a ser propiedad del afiliado y no del fondo común de pensiones (capitalización individual). En segundo lugar, la administración de dichos fondos de pensiones fue entregada a empresas privadas (AFP) que enfrentarían el negocio de invertir los recursos con capital propio (sistema privado). Ambos elementos estructuraron un sistema de incentivos adecuados en el sector. Por un lado, los individuos tienen el interés de evaluar qué AFP es capaz de entregar la mayor rentabilidad de las inversiones, netas de comisiones. Las AFP, por su parte, compiten por los afiliados a través de ofrecer las mejores condiciones y arriesgan, en el límite, su capital propio pero no tienen acceso a los fondos de los trabajadores.

Esta combinación de incentivos provee las bases para resolver los problemas del sistema antiguo. Primero, al pasar de un sistema de beneficios definidos a contribuciones definidas se eliminan en gran medida los problemas de inequidad entre afiliados y se reduce el incentivo al comportamiento oportunista. Otro tanto se obtiene al igualar los requerimientos de jubilación para todos los cotizantes. Segundo, al introducir competencia entre las AFP, en principio el costo de administrar debiera tender a reducirse.

En tercer lugar, el sistema de pensiones fue en gran medida aislado de las presiones políticas al sancionar que los fondos son del individuo y las empresas poseen capital propio. Ello elimina los incentivos a capturar al administrador y desviar los fondos para otros beneficios o para fines de grupos de interés. Adicionalmente, el Estado regula las carteras de las AFP evitando el desvío de fondos para empresas coligadas a la propiedad de la AFP.

Un elemento que resulta crucial en el éxito de la reforma es la consistencia con la cual se enfrentó el periodo de transición entre el antiguo y el nuevo sistema. El reconocimiento por parte del Estado que los fondos acumulados en pensiones era deudas del Fisco con los individuos originó un sustancial cuasidéficit fiscal. Anticipando esto, el gobierno implementó medidas desde 1977 para incrementar el ahorro fiscal que permitieran hacer frente al financiamiento de la reforma. Ello elevó

la credibilidad de la reforma. Diamond y Valdés (1994) señalan que estas medidas de ahorro fiscal fueron posibles exclusivamente porque el país estaba bajo un régimen militar. No obstante, medidas similares han sido implementadas con éxito en otros países con regímenes democráticos.

Finalmente, la reforma fue capaz de revertir el hábito de los afiliados de pensar que las cotizaciones de pensiones contenían un sustancial impuesto implícito por lo que la evasión es mínima. Ello es notable, por cuanto las comisiones cobradas por las AFP alcanzan en promedio a cerca del 25% de la cotización, lo que puede ser interpretado como un impuesto sustancial.

La introducción del sistema previsional basado en la capitalización individual requirió, además, prever sus impactos en las finanzas públicas derivados del reconocimiento de la deuda implícita del Estado con los individuos y de su papel subsidiario. Algunos de dichos efectos son de carácter transitorio (bonos de reconocimiento) para lo cual el gobierno acumuló un superávit sustancial durante varios años antes de la reforma. Otros efectos de tipo permanente, incluyendo las pensiones mínimas y asistenciales, han sido asumidas por las operaciones corrientes del Fisco.

5.4 *El Sector Eléctrico*

Consecuentemente con el diseño general de las reformas económicas implementadas en los años 1970, la reforma del sector eléctrico consideraba que el Estado debía abandonar su papel de productor y distribuidor de electricidad para concentrarse en la regulación y planificación del sector. La idea general de la reforma era descentralizar completamente aquellas áreas donde el sector privado podía actuar competitivamente e implementar un sistema de competencia subrogada en aquellas áreas con características de monopolio natural (Bernstein, 1995). La generación era considerada potencialmente competitiva, en tanto que la distribución era un monopolio geográfico y la transmisión un monopolio natural. En estos últimos, una adecuada regulación podría hacer que una empresa privada proveyera eficientemente los servicios sin extraer rentas.

La reforma en el sector eléctrico consiste de tres etapas. La primera consistió en normalizar la situación financiera y operacional de las empresas públicas. La segunda etapa se dedicó a la modificación del esquema institucional para acomodar al Estado a su nuevo rol, creándose instituciones de coordinación, regulación y supervisión del sector. En la tercera etapa, se procedió

a la privatización de las empresas públicas de acuerdo a un plan de desarrollo sectorial y utilizando una variedad de mecanismos para diseminar la propiedad. Cuarto, se implementó un nuevo sistema de regulación.

(a) *Reestructuración financiera y operativa.*

Desde 1974 el gobierno tomó medidas para alinear las tarifas eléctricas con los costos de producción y normalizar la situación financiera de las empresa públicas. Adicionalmente se obligó a éstas a deshacerse de todos aquellos intereses que no tuviesen directa relación con la producción de electricidad.

Estas políticas tuvieron tres importantes efectos. Primero, ellas dieron un importante señal al sector privado de la seriedad de la propuesta de reforma, lo que hizo más atractivo el proceso de privatización. En segundo lugar, alinear las tarifas a los costos redujo el nivel de conflicto durante la etapa de cambios en la regulación destinados a aumentar la eficiencia sectorial. Tercero, los aumentos en productividad y el manejo técnico de las empresas cambiaron la percepción del público respecto de provisión del servicio de modo tal que despolitizó considerablemente la fijación de tarifas. En si, éste fue un cambio sustancial en las relaciones habituales entre empresa y cliente que pasaron a normalizarse sustancialmente.

(b) *Cambios en la estructura institucional*

El cambio institucional en el sector es bastante complejo pues se requería pasar desde un monopolio integrado vertical y horizontalmente a un esquema de existencia simultánea de mercados competitivos y monopolios naturales regulados. Por ello, era necesario diseñar el mecanismo de cambio de propiedad, el nuevo marco regulatorio para las empresas en los sectores libre y regulado, las instituciones necesarias para efectuar la regulación y el desarrollo sectorial, y los mecanismos de armonización de incentivos y resolución de conflictos entre consumidores y productores, entre productores, y entre éstos y el regulador.

Los primeros cambios institucionales consistieron en retirar algunas facultades regulatorias y supervisoras de Endesa debido a que ésta más tarde iba a ser un competidor en el mercado. En 1978, se creó la Comisión Nacional de Energía, una entidad descentralizada del gobierno cuyo objetivo era la definición de las políticas sectoriales y las estrategias de desarrollo, el estudio de las normas técnicas y las propuestas de tarifas eléctricas. Adicionalmente se creó la Superintendencia de Electricidad y Combustibles encargada de las operaciones de supervisión del cumplimiento de la regulación, monitorear de la calidad de servicio, y procesar las peticiones de permisos para construir nuevas instalaciones.

En 1982 se dicta la Ley Eléctrica que establece la estructura institucional del sector en términos de la producción, transmisión y distribución de electricidad, las condiciones en las que se otorgan las concesiones y servidumbres, la manera de determinar los precios regulados, las condiciones de calidad del servicio y el modo en que interactúan las empresas con el Estado. La Ley creó mercados en los cuales el precio se determina por competencia (generación y grandes clientes) en tanto que previó la existencia de mercados regulados en distribución y transmisión (para los cuales se desarrolló métodos de determinación de los precios emulando el funcionamiento de un mercado competitivo o competencia subrogada). Los precios regulados son responsabilidad del Ministerio de Economía que los determina en función de modelos técnicos conocidos por los operadores.

En 1985 se creó el centro de despacho de carga, CDEC, un organismo conformado por representantes de las empresas privadas y encargado de que la coordinación instantánea entre oferta y demanda se haga a mínimo costo marginal. Para ello existe un reglamento de participación y funcionamiento y un protocolo explícito de solución de las disputas (divergencias).

En 1990, se dictó una ley que determina, de manera general, los peajes de transmisión eléctrica. Esta ley, sin embargo, no especificó los detalles de cálculo de las tarifas, resultando además ambigua en la definición de algunas conceptos características que son fundamentales en dicho cálculo.

(c) *Proceso de Privatización.*

La privatización de las empresas se realizó en tres etapas. Primero, el esfuerzo se concentró en separar las etapas productivas (generación, transmisión y distribución), tanto porque ello era

consistente con el diseño de mercado sino, además, porque la desconcentración resultaba necesaria para que la privatización fuese exitosa. Aunque esta última se logró paulatina y sólo parcialmente, el compromiso del Estado en moverse en dicha dirección cumplió un papel crucial en la credibilidad de la reforma.

En la segunda etapa, se desconcentró parte de la propiedad a través de permitir a las empresas el pago de los reembolsos por los aporte obligatorios por conexión en acciones de las empresas con un interés de 10%.

En la tercera etapa, se procedió a privatizar empresas por ventas de acciones. Se usó cuatro mecanismos: (a) venta por oferta pública de las subsidiarias pequeñas de Endesa en distribución y generación, (b) privatización de las compañías de distribución y generación grandes por subasta de acciones en la bolsa de valores; (c) venta de acciones a través de capitalismo popular y (d) venta de acciones a empleados a previos preferenciales. Como resultado de la privatización, las AFP adquirieron una parte sustancial de la propiedad lo que contribuyó a darle estabilidad al sector pues focalizó las decisiones de inversión en proyectos de largo plazo.

Aunque hay disputas respecto del precio de las acciones durante la privatización (que habrían sido bastante más bajos que el valor económico. Marcel, 1989) y algunas privatizaciones enfrentaron dificultades de participación (p.e., Colbún), el proceso fue básicamente exitoso. El principal error del proceso fue la privatización de Endesa con las líneas de transmisión de alto voltaje incluidas, lo que le dio ventajas en el mercado de la generación al estar integrada verticalmente con parte sustancial de la red de transmisión. Ello se vio reforzado porque se permitió que, con el paso del tiempo, se formara un importante consorcio integrado verticalmente cuando Enersis (dueño de la distribuidora más grande del país) tomó control de Endesa.

Finalmente, la regulación supuso que las disputas entre empresas privadas serían adecuadamente resueltas por la Comisión Antimonopolios o el poder judicial. No obstante, reconociendo la gran complejidad técnica de las disputas se prevén en varias partes de la regulación, la participación de árbitros privados elegidos de común acuerdo entre las empresas. Las disputas entre usuarios y empresas privadas pueden ser dirigidas al poder judicial o a la SEC. Finalmente, el accionar del Estado fuese claramente limitado en términos de la discrecionalidad que posee al fijar tarifas,

otorgar concesiones y servidumbres, etc. Ello permite que el manejo se mantenga dentro del área técnica y no se politice en cualquier tipo de conflicto.

En resumen, la reforma de este sector resolvió en gran medida los problemas que existían en el sector y, más importante aún, propuso en el diseño una estructura de mercado viable y los mecanismos de control de conflictos necesarios para el adecuado funcionamiento post reforma.

5.5 El Sector Agrícola

Aunque la contrarreforma en el sector incluye medidas específicas para el sector, la mayor parte del cambio en el funcionamiento del sector proviene de la implementación de las reformas generales iniciadas en los años 1970 y que se refieren a apertura comercial y financiera, liberalización de mercados, privatización de las empresas públicas, etc.

(a) Regularización de la tenencia de la tierra

Las políticas de tenencia de la tierra de este período apuntaban tanto a restituir las garantías sobre los derechos de propiedad que habían sido suspendidas durante el período de la Reforma Agraria y a buscar una solución para el problema de las numerosas propiedades que habían sido ocupadas ilegalmente, expropiadas sin haberse indemnizado a los dueños, y expropiadas con indemnización pero sin transferencia de propiedad a los campesinos beneficiarios.

En una primera etapa se procedió a regularizar la propiedad de los predios expropiados ilegalmente y de todos aquellos predios menores a 80 has. expropiados con causal de mala administración. Estos predios fueron en su mayoría devueltos íntegramente a sus dueños originales. Por su parte, los predios sin reserva o con reserva menor a la legal recibían sólo una restitución parcial.¹⁹ Este proceso se expandió rápidamente llegándose en 1978 a tener regularizada casi un 30 % del área total expropiada a Septiembre de 1973.

¹⁹ Cox (1983).

En una segunda etapa se procede gradualmente a limitar el ámbito expropiatorio de la Reforma Agraria. En Diciembre de 1973 se declararon inexpropiables los predios de hasta 40 has. de riego básico y posteriormente en 1974 quedan excluidos también los predios de aptitud forestal. Finalmente, en 1978 se derogan definitivamente todas las disposiciones de la Ley 16.640 que se refieren a causales de expropiación de predios rústicos, dándose así termino definitivo al proceso de Reforma Agraria.

En una tercera etapa se procede a la liberalización del mercado de tierras. Esta medida fue sin duda decisiva en la consecución del objetivo de restitución y regularización de predios pues dio a los empresarios los incentivos adecuados para su explotación. La acción específica más importante fue la ampliación de la posibilidad de división de predios sin autorización del SAG. En una primera instancia no requerían autorización predios menores a 20 has. (predios mayores no tienen restricción), posteriormente predios menores a 8 has. y finalmente en 1980 se eliminó cualquier restricción de tamaño. Pese a que las señales del gobierno frente a la regularización de la propiedad eran bastante claras, la liberalización del mercado de la tierra procedió de manera zigzagueante; inicialmente se autorizó las transacciones con amplia libertad pero, posteriormente, se impuso reglamentaciones mucho más conservadoras. En Diciembre de 1973 se establece la libertad para enajenar tierras y derechos asignados sin restricción alguna, pero en 1976 se determina el requisito de autorización por parte de CORA y finalmente en 1980 se restringe aún más la transacción de las parcelas y derechos de asignación, prohibiéndolas a menos que el pago se haga en un máximo de 7 años y el comprador obtenga la certificación del Secretario Regional Ministerial.

Finalmente, en la última etapa de la regularización de la tierra, se procede a la asignación en propiedad individual del resto de las tierras expropiadas. Esta se realizó por tres mecanismos: (1) se traspasó parte de estos predios a otras entidades fiscales como CONAF, SAG, CORFO y Fuerzas Armadas, las cuales a su vez, las licitaron a personas o empresas privadas; (2) otra parte fue rematada públicamente al sector privado dándose una preferencia a los antiguos propietarios que podían utilizar sus bonos para efectuar el pago de las tierras licitadas; (3) el resto de predios fueron ofrecidos a los asentados de los predios en condiciones favorables, con 10% al contado, 2 años de gracia, 15 años para el saldo y un interés de 6% anual.

(b) Liberalización de precios y cambios en los incentivos

Uno de los principales objetivos de las reformas generales de la economía iniciadas a mediados de los años 1970 era asegurar la libertad completa de precios en la economía. En el caso del sector agrícola, esta política se aplicó en forma gradual y en función de productos patrones o estratégicos. En 1974 se planteó que los precios agrícolas debían guardar relación con los “precios de mediano plazo no subsidiados en los mercados internacionales, especialmente para aquellos bienes básicos en la dieta normal de los chilenos” (Saravia, 1999). Era, por tanto, necesaria la creación de ciertos mecanismos de regulación tendientes a eliminar las fluctuaciones de corto plazo como los “poderes compradores” a través de los cuales se controló las importaciones de estos bienes.

Inicialmente este sistema se aplicó para el trigo, maíz, carne, arroz y lácteos. Esta labor durante 1975 y 1976 se extendió después a otros productos, pero en 1977, la lista de productos sólo incluía trigo, maíz, oleaginosas y lanas, y el Estado además, había terminado su labor como único importador de estos bienes, pasando esta responsabilidad al sector privado. En 1978 el Estado impuso una nueva modalidad de regulación consistente en bandas de precios y sólo para algunos productos como el trigo, oleaginosas y remolacha. Hacia 1980 los precios se habían liberado completamente y para todos los productos agrícolas.

La liberalización de precios significó un importante aumento en términos reales en los mismos, reflejo del sustancial grado de desprotección que tenía el sector durante el período de la Reforma Agraria. No obstante, un segundo efecto se produjo por la apertura de la economía a los mercados internacionales que se obtuvo de la rebaja y unificación de aranceles de importación y la eliminación de cuotas de importación y restricciones de divisas. Pese a que se señalaba que el sector agrícola no tendría uno de los objetivos de la reforma económica, no siempre se verifica en el caso del sector agrícola en estos años. En realidad, la política seguida era la del típico patrón anticíclico: aranceles altos cuando los precios internacionales eran bajos y viceversa.

(c) Provisión de infraestructura y políticas crediticias

Como resultado del abandono del papel del Estado productivo, las políticas iniciadas en 1975 se orientaron a la privatización de las empresas de comercialización agrícola, el abandono de los programas de subsidio a los insumos productivos (fertilizantes, pesticidas y maquinarias agrícolas), la desregulación del mercado del agua (riesgo), y la reorganización de las empresas públicas dedicadas a la investigación agrícola hacia organismos que licitaban y coordinaban los esfuerzos de centros de estudios privados y universidades.

En términos de política crediticia, la reforma económica liberó el mercado de capitales y promovió la apertura de movimientos internacionales. En 1974 se dejó de subsidiar el crédito operacional agrícola eliminándose las líneas especiales de financiamiento por parte del Banco del Estado y privatizándose los bancos estatales que ofrecían este servicio. Esta política de liberalización sin embargo, se realizó en un contexto de escasos fondos externos y un alto déficit fiscal que causaron un drástico incremento en la tasa de interés real, lo cual afectó negativamente al sector de cultivos tradicionales y también a muchos pequeños y medianos agricultores que no encontraron oportunidades de obtener crédito en el nuevo sistema financiero privado.

Cuando se analiza la consistencia de esta políticas con la situación pre reforma resulta evidente que la necesidad de regularizar la tenencia de la tierra resultaba crucial para la reconversión productiva del sector.

6. La Situación de los Sectores Después de las Reformas

En esta sección se describe la situación de los sectores como resultado de la aplicación de la reforma, poniendo énfasis en las fortalezas y debilidades institucionales y operacionales del sector. En particular, nos concentramos en resaltar cómo las reformas abordaron aquellos desafíos que el diseño de la industria imponía en términos de la reasignación de los derechos de propiedad, la estructura institucional requerida para implementar la nueva estructura del mercado, y los mecanismos de resolución de conflictos necesarios.

6.1 El Sector de la Salud

El principal cambio en la estructura del sector es, indudablemente, la creciente participación del sector privado en la provisión de servicios de salud y en el mercado de los seguros. Tras la reforma, el sistema de salud chileno se consolidó como un sistema mixto con participación privada y pública. La llegada del sector privado al área de la salud produjo un importante efecto dinamizador en las áreas de provisión de servicios y financiamiento. En primer lugar, se produjo un significativo redireccionamiento de las cotizaciones recursos hacia las ISAPRES. En segundo lugar, se produjo una creciente brecha en el gasto por cotizante entre ambos sistemas. Miranda (1994) estima que el gasto por afiliado al sistema de ISAPRES en 1988 era 4.4 veces el de aquellos afiliados al SNSS, en tanto que Fischer y Serra (1996) destacan que el gasto por afiliado en las ISAPRES creció un 26% entre 1990 y 1995, cifra sustancialmente mayor a la del quinquenio 1985-1990. Ello sugiere que, dadas las limitaciones de calidad y capacidad del sector público, la salud privada sería de mejor calidad (aunque también puede reflejar poder de mercado de parte de las ISAPRES). En tercer lugar, se observa un aumento sustancial de los gastos de salud tanto en el nivel privado -como era de esperar- como en el sector público (en particular desde 1990). Aunque este fenómeno puede reflejar un aumento de demanda derivado del crecimiento del ingreso, en parte también refleja un importante aumento de costos de personal en el sector público y de costos de competencia y sobrefacturación en el sector privado.

A pesar de este mejoramiento en el desempeño del sector, el funcionamiento post reforma presenta un número importante de debilidades tanto en el sector público como el privado. Dichos problemas han sido agrupados en los siguientes 5 tipos:

(a) Problemas de diseño de la reforma

La implementación de la reforma en el sector público provocó profundos cambios en la organización del sistema de salud pero, paradójicamente, no se tradujo en un mejoramiento sustancial de la calidad de la atención ni se eliminaron los problemas tradicionales del sector. En particular, los problemas de congestión han continuado siendo característicos, si bien su magnitud se ha aminorado parcialmente. Estos problemas se derivan de:

- Problemas de Financiamiento. Los problemas de financiamiento del sector son evidentes y están motivados por las siguientes causas. Primero, los cotizantes que aportan al sistema privado pueden atenderse en el sistema público sin haber aportado a dicho sistema si es que sus respectivas ISAPRES no les cubren algunas atenciones, recibiendo un subsidio cruzado. El sistema público se convierte en un "seguro de última instancia", generando un perjuicio directo para aquellas personas que efectivamente hacen aportes al sistema público. Segundo, en el sistema público hay un problema de diseño de incentivos pues las personas que más aportan al sistema público reciben menos atenciones que las que no aportan. Ello incentiva la subdeclaración y el abandono del sistema público de aquellas personas que más aportan, generando por consiguiente problemas financieros. Tercero, el monopolio de los médicos ha logrado que la mayor parte del aumento de recursos estatales destinados al sector en los '90s se destinen a sueldos y salarios (Oyarzo, 1994).
- Mala Asignación de Recursos. La reforma no solucionó el problema de asignación de recursos por varias razones. Primero, en el sector público pues el sistema de precios y aranceles implementado no guarda relación directa con los costos de proveer los servicios. Este problema se deriva de la ausencia de un sistema de costeo de prestaciones que lleva a

no tener un esquema de aranceles relativos eficientes y a que los reembolsos no guarden relación con el costo de provisión. En segundo lugar, las facturaciones se basan en el número de atenciones lo que no incentiva la calidad ni minimiza el costo de provisión. En tercer lugar, una fuente importante de incentivos a la administración eficiente no está operando como se previó en la reforma. La poca relación existente entre FONASA y las clínicas privadas no crean incentivos para que los establecimientos públicos sean más eficientes. Si FONASA pudiese comprar atenciones, ya sea a establecimientos públicos o privados, se crearían incentivos a ser más eficientes en el sector público.

- Problemas en la Descentralización Administrativa. La municipalización ha logrado un mejor manejo de las unidades de atención primaria y un aumento de recursos municipales al sector, la estrategia ha tenido menos impacto del esperado por varias razones. Primero, persisten numerosas rigideces en la administración de las unidades (plantas fijas) y los municipios no controlan los presupuestos ni los planes de inversión. Segundo, se observan altos niveles de rotación de personal (Oyarzo, 1994). Tercero, se producen inequidades entre municipios con más y menos recursos que se traducen en inequidad en la calidad de la atención.

El sector privado, si bien ha tenido un desarrollo sustancial, exhibe problemas de funcionamiento que encuentran su origen en el diseño del sector contenido en la reforma. Tres áreas que son las más importantes: el problema de la asimetría de información (que lleva a comportamiento oportunista tanto de la empresa de seguros como de los usuarios), el problema de contención de costos y la creciente concentración de la oferta de salud privada.

- Un problema característico del sistema de ISAPRES es que la presencia de asimetrías de información genera incentivos al comportamiento oportunista. Primero, las empresas enfrentan el riesgo de la selección adversa de los usuarios lo que aumenta los costos de transacción (p.e., exámenes de ingreso). En segundo lugar, los usuarios tienen problemas significativos para entender los beneficios y costos de los planes de seguro por lo que es posible que las ISAPRE extraigan rentas derivadas de usuarios que pagan planes de atención

de menor calidad que su cotización obligatoria. En tercer lugar, la asimetría de información le permite a las ISAPRES discriminar a los usuarios con enfermedades crónicas pese a la prohibición de desafiliación introducida en 1991 mediante el aumento de los costos de planes ya contratados por sobre el costo de provisión de servicios. En cuarto lugar, hay problemas de eficiencia pues los cotizantes con alto costo (p.e., los ancianos) quedarían cautivos de la ISAPRE que han elegido al tener dificultades para comprar un seguro en otra ISAPRE.

- El aumento sostenido de costos ha sido característico en las ISAPRES. Oyarzo (1994) encuentra que los costos por prestaciones han ido incrementándose en términos reales año tras año, sin que se haya observado un incremento en las prestaciones por beneficiario. En parte, este escalamiento de costos se explica por una sobre facturación de los servicios que se deriva del esquema de incentivos derivado del hecho que los pacientes sólo pagan el copago y los médicos son remunerados por servicio efectuado. Entonces, ambos tienen incentivos a utilizar más servicios de los necesarios (por ejemplo, en el sistema privado un 60% de los partos son por cesárea, mientras que en el SNSS este valor es sólo de 25%).
- La concentración de mercado de las ISAPRES sugiere que podría haber estructuras oligopólicas. Tres ISAPRES concentran el 61% del mercado, quedando el resto para las otras 17 ISAPRES. En parte esta estructura puede deberse a la existencia de economías de escala necesarias para que haya una suficiente diversificación del portafolio de riesgo de las empresas. Ello llevaría a una mayor concentración del mercado que en Chile es pequeño debido a que hay poca población y a que solamente el 30% de las personas están afiliadas a ISAPRES. Por otro lado, las asimetrías de información Por su parte, la competencia entre las empresas privadas lleva al "descreme" del mercado (García, 1998).

La reforma tiene problemas de consistencia en la manera como prevé la competencia entre sector público y privado. En primer lugar, para incentivar el desarrollo del sector privado se impuso la restricción que las ISAPRES no pudiesen hacer convenios con FONASA. Ello segmentó el mercado e inhibió la creación de incentivos para que los establecimientos del SNSS fueran más

eficientes.²⁰ En segundo lugar, la reforma supuso, además, que la competencia entre proveedores de salud llevaría a una asignación eficiente de recursos y a la minimización de costos. La competencia entre ISAPRES no necesariamente se dio como se suponía en precios -lo que habría llevado a minimizar costos- sino en cantidad, es decir a través de aumentar el número de afiliados. En gran medida este problema viene del hecho que la cotización esta fija en 7% del ingreso. En este contexto, la colusión implícita es altamente posible mediante la diferenciación de planes. En tercer lugar, es posible que el diseño de un sistema privado de seguros de salud requiriese un tamaño de mercado mayor que el que se ha dado tras la reforma, el cual depende crucialmente de la falta de voluntad de la autoridad para fomentar su desarrollo. En este caso, se obtuvo una estructura bastante oligopólica. En cuarto lugar, la reforma preveía que los municipios tomarían el control de los centros de atención primaria. Ello no ha resultado por dos razones anticipables. Primero, los municipios no tenían holgura financiera por lo que, en un contexto de racionamiento, ello indujo fuertes déficits de caja. Segundo, los municipios en general carecen de personal técnico para manejar o monitorear a los directores de instituciones de salud. Finalmente, es posible que la instauración de un sistema mixto sea inconsistente en el largo plazo debido a las asimetrías de incentivos y restricciones que enfrenta el sector privado. Como se ha discutido extensamente en la literatura, la presencia de firmas estatales con poder de mercado (como pueden ser FONASA o el SNS), en general, conlleva los siguientes fenómenos asociados a la estructura del mercado. Primero, se observa una ausencia de incentivos al funcionamiento eficiente y se reemplaza la gestión empresarial por un manejo burocrático. Segundo, hay una ausencia de regulación del funcionamiento del sector, ya que la misma es reemplazada por directrices burocráticas al interior del sector público. Tercero, la presencia del sector público desplaza la aparición de otros potenciales oferentes de servicios de salud o seguros debido a que las empresas públicas no pueden quebrar y no tienen mayores restricciones presupuestarias (Shirley y Nellis, 1991).

²⁰ Giaconi (1994) sugiere que originalmente la modalidad de libre elección iba a ser eliminada, previéndose el traslado de los usuarios al sistema de ISAPRES, lo que habría segmentado definitivamente el sector en dos mercados de seguros de salud que no habrían competido entre si.

(b) Cambio en los hábitos de funcionamiento

Por otro lado, para ser exitosa, la reforma debía romper una serie de hábitos de funcionamiento y comportamiento. En primer lugar, la reforma consideraba la modificación del concepto del derecho constitucional a la salud por la provisión de subsidios a la demanda en el esquema del papel subsidiario del Estado. Así, el Estado garantizaría un nivel mínimo de atención de salud a aquellos que no pudiesen adquirirlo, pero exigiría copagos a aquellos que tuviesen suficientes recursos. Las razones para implementar esta medida eran tanto de eficiencia como de financiamiento. Ello permitiría que el usuario hiciese un cálculo económico de la atención de salud y presionara para una entrega eficiente del servicio, a la vez que reduciría la evasión del pago. En este sentido, la reforma ha tenido un éxito parcial pues, si bien la implementación del sistema de pago por niveles es un paso en la dirección correcta, la escasa correlación entre el arancel y el costo de la atención destruye la base del análisis de costo-beneficio.

En segundo lugar, la reforma suponía que se daría una competencia efectiva entre el sector público y privado lo que requería un cambio de hábitos de trabajo en el sector público. Éste debería abandonar el sistema de estímulos y promoción por negociación o antigüedad para implementar un esquema de pagos por eficiencia. Esta ha sido una medida resistida fuertemente por los médicos y por los trabajadores del Ministerio de Salud que ven en esta política una caída sustancial de sus beneficios.

En tercer lugar, no se logró romper el hábito desarrollado por muchos años que los temas de funcionamiento del sector -independientemente de su naturaleza técnica- se traten al más alto nivel político, lo que ha inducido un importante grado de ineficiencia al funcionamiento del sector.

(c) Fallas en anticipar las necesidades de regulación

La reforma debió prever que si se implementaba un sistema de seguros privados el tema de la información asimétrica resultaba clave. Problemas de información son comunes en cualquier mercado de seguros y, por lo tanto, fácilmente anticipables. Por ello, se debió haber implementado una fuerte regulación preventiva de abusos -cosa que se hizo parcialmente en 1990 con la

Superintendencia de ISAPRES pero que no ha funcionado del todo- y mecanismos de abaratar los costos de información para los usuarios. Esto es más importante aún cuando el bien no es estandarizable, porque se crean incentivos al comportamiento oportunista.

En gran medida, los problemas de oportunismo que se producen por información asimétrica existen cuando no hay una regulación eficiente. Los problemas de comportamiento oportunista por parte de las ISAPRES han sido regulados sólo en contadas ocasiones y, en general, la Superintendencia de ISAPRES no ha jugado un papel decisivo en cautelar los intereses de los consumidores, procediendo pasivamente. Asimismo, la autoridad no ha implementado medidas consistentes para reducir el costo de la información para los usuarios, pese a que algunas medidas tímidas han sido implementadas (p.e., obligación de expresar los aranceles en pesos o UF en los contratos). Otras propuestas que en teoría son efectivas, no han sido seriamente consideradas (p.e., el paquete de salud mínimo propuesto entre otros por Aedo (1994) y Fischer y Serra (1996)).

Es necesario reconocer, sin embargo, que la solución a estos problemas es difícil, pues para regular adecuadamente el sistema de ISAPRES se requiere un sistema de información caro y complejo debido a que los seguros son bienes difíciles de medir y comparar debido por su carácter multidimensional (los bienes son poco comparables entre sí).

(d) Problemas Derivados de la Ausencia de Mecanismos de Resolución de Conflictos.

Dada la estructura propuesta para el sector después de la reforma, resulta obvio que el sistema necesita mecanismos de resolución de conflictos en las siguientes áreas: para conflictos entre ISAPRES, entre cotizantes e ISAPRES, entre ISAPRES y el sistema público y entre este último y sus afiliados. Formalmente, la ley sólo ha cubierto los dos primeros casos y se argumenta que la capacidad de resolución de disputas en el primero es reducida (Caviedes, 1994). Más aún, los conflictos derivados de asimetrías de información entre las ISAPRES y sus afiliados han forzado a la Superintendencia a implementar medidas de solución parcial a los problemas. En cada ocasión, se ha pasado rápidamente de la esfera técnica al ámbito político que se ha caracterizado por un ambiente confrontacional (protestas, declaraciones en la prensa en contra del sistema, llamamientos a abandonar el sistema privado, etc.).

La ausencia de mecanismos de solución de los problemas entre ISAPRES y el sistema público han llevado a una fuerte politización de las disputas lo que, a su vez, a inhibido la discusión de políticas que pudiesen mejorar el funcionamiento del sector. Por otro lado, existe una falta de mecanismos de queja efectivos para los usuarios de FONASA o el SNSS.

(e) Interferencia política en el sector

El sector salud es uno de los sectores más altamente politizados. Esta politización ha provocado que las entidades encargadas de hacer las leyes y reglas no se arriesguen a hacer reformas profundas sino medidas complementarias y con poco efecto. Inclusive muchas de las modificaciones propuestas son resistidas fuertemente por los grupos de interés (como el caso del subsidio del 2% a las ISAPRES o la reforma del FONASA).

Esta interferencia política también ha afectado a las instituciones encargadas de hacer las normas y procurar que se cumplan. La organización del sistema ha hecho que el gremio médico capture a las principales instituciones del sector, además de politizar en gran medida el debate con la participación de los dirigentes sindicales y de parlamentarios.

El proceso de implementación estuvo también marcado por problemas de capacidad técnica y humana que derivaron en sustanciales costos políticos.

- En primer lugar por un sustancial costo de transacción política entre el gobierno y los diferentes grupos de interés, en particular el Colegio Médico. Esta institución logró modificar los planteamientos iniciales de la reforma que apuntaban hacia la aplicación de una política de libre mercado al sector, consiguiendo que se implantara un sistema dual público-privado que si bien resulta diferente del sistema pre-reforma en un número importante de aspectos operativos y financieros, permite que los médicos obtengan rentas de su afiliación simultánea en los sectores público y privado. Un defecto de la reforma fue no incluir mecanismos formales de contención de las presiones de los grupos de interés, dejando a la negociación política la mayor parte de los problemas, incluso aquellos que eran de menor importancia.

- En segundo lugar, la experiencia chilena muestra el costo de implementar una reforma cuya regulación y diseños estaban incompletos. El diseño de la reforma era incompleto en varias partes (segmentación de mercado, problemas de asimetría de información, mecanismos de monitoreo, etc.) y los mecanismos de monitoreo y control del sistema de mercado sólo fueron puestos en marcha 8 años después de iniciadas la reforma. Estas imperfecciones tienden a producir espacios para que los agentes deriven rentas o tengan un comportamiento oportunista, problemas que suelen ser enormemente costosos de revertir, tanto porque los interesados hacen lobby y defienden su posición como porque socialmente se legitima ese modo de organización (se convierte en un "derecho adquirido", como era el mercado secundario de atenciones de salud antes de la reforma).

En este sentido, quizás la parte de la reforma que quedó sin implementar haya sido aquella más gravitante: el esquema de financiamiento por subsidio de demanda. Teóricamente los subsidios de demanda son mucho más eficientes y efectivos que los subsidios a la oferta y permiten que el consumidor efectúe el papel de control de calidad en el sistema. En la práctica, ellos han sido razonablemente exitosos. No obstante, el subsidio a la demanda ha sido sistemáticamente resistido por los médicos y por los políticos, en parte porque su introducción podría representar una caída en su capacidad de extraer beneficios sobrenormales, pero en gran medida porque se le visualiza como la "privatización de la salud" (Caviedes, 1994). De hecho, la privatización de las instituciones de salud no ha sido considerada en ninguno de los proyectos de reforma del sector desde 1981 y sólo se ha mencionado como una posibilidad en el proyecto de gobierno de la candidatura de Büchi en 1989.

- Un tercer problema de la implementación de la reforma es que la velocidad con que se aplicaron las reformas fue muy lenta. El proceso de implementación se anunció en 1975, comenzó a ser aplicado en 1981 con la ley de ISAPRES y la reestructuración del Ministerio de Salud, se detuvo entre 1983 y 1987 por la recesión, fue reactivado en 1988 y se consolidó hacia 1990 con la creación de la superintendencia de ISAPRES. Un proceso de 15 años le

permite a los grupos de interés para organizarse, intervenir y, mediante el uso de mecanismos de presión, modificar los planteamientos de reformas.²¹ Ciertamente, algunos planteamientos pueden mejorar el diseño de la reforma, pero debe anticiparse que los grupos de interés intenten beneficiarse de su capacidad de negociación.

En el caso de la salud, los usuarios (que en principio se podrían beneficiar de la reforma) se encuentran dispersos, mal informados y desorganizados, en tanto que aquellos que podían perder status estaban generalmente mejor organizados y concentrados (médicos y funcionarios públicos). Ello redujo la legitimidad de la reforma. Tal vez con una reforma rápida y eficaz los grupos de interés habrían tenido menos impacto en el diseño mismo o en el resultado final.

- En cuarto lugar, los programas de difusión de las reformas jugaron un papel importante en reducir el apoyo de los potenciales beneficiarios. La presentación de la reforma estuvo marcada por un fuerte contenido ideológico que tenía poco que ver con mucha de las medidas técnica de mejoramiento de la eficiencia, equidad y efectividad del sistema de atenciones de salud. Con bastante rapidez, el debate pasó al terreno político/ideológico del que aún no ha salido (ver Jiménez y Bossert, 1995; Giaconi, 1994).

6.2 *El Sector de la Educación*

Tras la reforma la educación en Chile quedó estructurada como un sistema mixto, con participación de los sectores público y privado, tanto en la producción como en el financiamiento de la actividad. La educación financiada por el sector público tiene carácter descentralizado y opera con productores privados y municipales, mientras que la educación privada, es financiada y provista por agentes privados.

²¹ Ello puede llevar a creer erróneamente que los cambios en este sector han sido incrementales (Jiménez y Bossert, 1995), cuando en realidad la reforma significó un profundo cambio en la estructura del sistema.

La educación financiada por el sector público cuenta en la actualidad con un sistema educacional que utiliza extensivamente una subvención por alumno que asiste a la escuela (vouchers), para financiar los gastos de educación de un gran porcentaje de la población. Este sistema, que surge a partir del proceso de descentralización educativa iniciado en 1980, vincula directamente los ingresos de los colegios elegibles para el subsidio con las decisiones de asistencia educacional de los alumnos. Bajo este esquema los padres tienen la libertad de enviar a sus hijos a cualquier escuela pública o privada subvencionada, entregando el gobierno directamente y de manera mensual el subsidio por asistencia a los colegios. En este esquema, los colegios deben competir para atraer y retener a los alumnos.

El Ministerio de Educación cumple una labor de supervisión y coordinación en ambos sectores, subvencionado y privado, además de diseñar las políticas generales sobre contenidos y calidad. En los establecimientos bajo financiamiento público el nivel central mantiene atribuciones legales sobre diversos aspectos que afectan el quehacer de éstos, las que se refieren principalmente a la elaboración del diseño curricular, a la determinación del número de horas y días de clase, a los criterios de evaluación y promoción de los alumnos, a la evaluación anual de los aprendizajes básicos, además de encargarse de otorgar financiamiento y apoyo técnico a las escuelas subvencionadas. El MINEDUC, a través de los Departamentos Provinciales, se encarga de supervisar la asistencia de los alumnos y de otorgar apoyo técnico a las escuelas.

El sistema chileno se basa en la capacidad de los individuos en tomar decisiones informadas y soberanas. Para ello, el nivel central evalúa a los establecimientos a través del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación, SIMCE. Esta prueba tiene como objetivo fundamental recoger información sobre el rendimiento escolar de los alumnos. La medición se realiza a través de pruebas aplicadas a los alumnos de 4o. y 8o. básico en las asignaturas de castellano, matemáticas, ciencias naturales, historia y geografía, conforme a los programas oficiales de estudio.

Los resultados sugieren que los colegios municipales y particulares subvencionados tienen un puntaje sustancialmente inferior al de los particulares pagados y, en segundo lugar, que los colegios municipales tienen un puntaje inferior al de los particulares subvencionados.²² Adicionalmente, las

²² Es importante notar que otros factores también explican las diferencias en el rendimiento escolar, tales como la selección de los alumnos que realizan la mayor parte de los colegios privados, el nivel socioeconómico de los alumnos;

tasas de retención por cohorte en el sector municipal y el particular subvencionado son inferiores al del sector particular pagado y, concurrentemente, los alumnos que estudian en colegios municipales demoran en promedio más tiempo para concluir la educación básica que los correspondientes al sector particular subvencionado.

El sistema previsto en la reforma ha presentado un conjunto de problemas que ha ocasionado el funcionamiento inadecuado del mismo. Su supuesto fundamental -que las familias pueden tomar decisiones respecto a la educación que les conviene a sus hijos- presenta el problema que en la realidad existe limitaciones en el acceso a la información necesaria o que éste representa altos costos de transacción. En los sectores de menores ingresos es común encontrar padres que no llegaron a terminar su educación básica y que no tienen la capacidad de evaluar si su hijo está aprendiendo adecuadamente o no. Además, debido a lo extenso de la jornada laboral (44 horas a la semana), es difícil que los padres logren una real compenetración con la educación que están recibiendo sus hijos.

Otro problema del sector dado por el diseño de la reforma es que el supuesto de incrementar la cantidad de niños atendidos depende crucialmente de la densidad poblacional en el área y de la capacidad de la infraestructura del establecimiento. El tamaño de las salas y de los patios es una decisión que debe ser rastreada en el pasado, en general difícilmente modificable por los directores de escuela. Por otra parte, en zonas geográficas donde la población está muy dispersa, cada establecimiento será por un lado monopolístico respecto a las necesidades que atiende (lo que sería complicado si pudiese cobrar) y, por otro, independiente de la calidad de sus logros, no podría atraer nuevos estudiantes. Cupos para internados están fuertemente limitados e impetran una subvención que puede ser baja en relación a los costos de funcionamiento. Esto hace necesario analizar la posibilidad de modificar el valor de la subvención en función del tamaño de los establecimientos y/o la densidad de la población.

6.3 El Sector de la Previsión

Desde su creación, los fondos de pensiones han crecido a tasas bastante elevadas (11,9% entre 1981 y 1997), alcanzando en 1998 a cerca del 40% el PGB, a pesar que el sistema se encuentra aún en etapa de transición desde el sistema antiguo de reparto. La rentabilidad promedio de los fondos en el sistema alcanza 11% en el mismo periodo, en tanto que la cobertura del mismo alcanza altos niveles entre los trabajadores dependientes, pero niveles sólo comparables a los del antiguo sistema para los trabajadores independientes (Acuña e Iglesias, 1998). Cerca del 60% de los ocupados está en el sistema de AFP, mientras que el sistema antiguo mantiene aún 10% de los empleados. Las pensiones, por su parte, alcanzaban a 265 mil en 1997, lo que revela que el sistema está aún lejos de su madurez.

La rentabilidad real de los fondos de pensiones alcanzó a casi 11% en el periodo 1981-1998, cifra considerablemente más alta que el retorno promedio de otros instrumentos de larga madurez. Sin embargo, ha habido gran variabilidad de los retornos. En el periodo en que las AFP sólo podían invertir en instrumentos de renta fija, los fondos de pensiones se beneficiaron de las altas tasas de interés. Entre 1981 y 1985 la rentabilidad alcanzó a 20% real. Desde 1986, las AFP fueron autorizadas a invertir en acciones, alcanzando éstas un máximo de 30% de portafolio total en 1994 y obteniendo una rentabilidad de cerca de 11% entre 1986 y 1997. Desde 1995 ha habido cierta expansión sobre títulos internacionales y una reducción de la participación de acciones, que han experimentado un fuerte retroceso como resultado de la reducción en la actividad económica entre 1997 y 1998. La rentabilidad en este último periodo ha sido negativa en 1995 y 1996.

A pesar de esta positiva evolución, el nuevo sistema de pensiones presenta algunos problemas que, si bien no determinan negativamente la evaluación de la reforma sugieren la necesidad de mejorar el arreglo institucional del sector. Los problemas del esquema de pensiones son los siguientes:

- *Alta concentración del portafolio de las AFP invertido en instrumentos domésticos.* Considerando el tamaño de la economía, es razonable esperar que se diversifique el riesgo de portafolio destinando una proporción del fondo a ser invertido en el extranjero. La regulación permite que dicha proporción alcance hasta un 12%. No obstante, actualmente sólo un 5%

de los fondos está invertido fuera de Chile, cifra que se considera insuficiente para logra una diversificación adecuada.

- *Reducidas alternativas de elección para los afiliados.* La regulación y el diseño del mercado lleva a que haya poca diferenciación entre AFPs, lo que se traduce en un desinterés de los cotizantes en monitorear de cerca sus decisiones. En la actualidad existe básicamente un único fondo cuya colocación está fuertemente limitada por el Estado en papeles en renta fija, renta variable o acciones.²³ Además, el Estado otorga un seguro o garantía de rentabilidad mínima que, si bien le da estabilidad al sistema, tiende a desincentivar el desarrollo del mercado de las AFP.
- *Problemas en la evaluación de la inversión.* En general, los cotizantes tienen dificultades para evaluar la relación entre rentabilidad obtenida, estructura de inversiones y riesgos de las distintas AFP y, por ello, tienden a elegir AFP por razones diferentes al cálculo económico (publicidad, fuerza de ventas). Ello reduce los incentivos de las AFP a obtener, para cada nivel de riesgo, las más altas rentabilidades.
- *Limitaciones a la diferenciación de las AFP.* La regulación del sistema considera la inclusión de un seguro Estatal de rentabilidad mínima que funciona en un esquema de banda. La banda impide la diferenciación de las AFP y reduce los incentivos a minimizar costos, por el lado de la empresa, y a buscar las mejores alternativas por parte del cotizante.

Un problema común a casi todos los sistemas previsionales es la baja cobertura de trabajadores independientes. En esta dimensión, el sistema de AFP no ha logrado solucionar el problema que presentaba el antiguo sistema de previsión. Aunque la cobertura alcanza a cerca del 95% de la fuerza de trabajo dependiente, presenta una cobertura mucho menor para los

²³Un nuevo fondo, llamado Fondo 2, está dirigido únicamente a renta fija y disponible en sus inicios sólo a aquellos afiliados que estén próximos a pensionarse.

independientes. De acuerdo a Aedo et al. (1998) la cobertura de los trabajadores independientes alcanza a 8%, por lo que habría un millón y medio de trabajadores que no cotizan y que no tienen acceso a los beneficios de la seguridad social. En el futuro, posiblemente la falta de cotización se convertirá en una carga fiscal derivada de pensiones asistenciales o mínimas. Las razones de la baja cobertura se encuentran en:

- Falta de incentivos. Debido a que los trabajadores independientes no se encuentran obligados a cotizar en el sistema, aquellos que enfrentan restricciones de liquidez tienden a dejar de cotizar en períodos de desempleo o caídas de ingreso. Las AFP carecen de instrumentos para que los trabajadores independientes participen voluntariamente y existen restricciones legales para que las AFPs puedan ofrecer paquetes especiales a los trabajadores independientes.
- La existencia de costos fijos en la cotización desincentiva a los trabajadores independientes a cotizar. Los trabajadores dependientes evitan en parte el costos por las economías de escala que hay en el pago de las cotizaciones.
- Existe una asimetría tributaria que desincentiva a los trabajadores dependientes, pues éstos pagan impuestos por los ingresos que posteriormente cotizan mientras que los trabajadores dependientes no.

Un problema adicional es el alto nivel de costos operacionales que se deben, en gran medida, a los elevados gastos comerciales. En parte dichos costos provienen de el diseño de mercado que obliga a las AFP a competir en cantidad -y no en precios- lo que lleva a fuertes gastos en publicidad y fuerza de venta. Las AFP cobran un porcentaje fijo de la renta imponible del afiliado y, como los costos de administrar una cuenta son independientes del ingreso del cotizante, hay incentivos a competir por atraer trabajadores de altos ingresos. Ello, que justifica estrategias agresivas de publicidad y ventas directas, produce un alto gasto comercial y, por extensión, altas comisiones.

Otros costos del sistema ocurren porque existen distorsiones en otros mercados o porque el sistema previsional se encuentra aún en transición. Por ejemplo, el costo de intermediación de las

rentas vitalicias -que se incurre cuando el afiliado desea gastar su fondo con esa modalidad- es excesivamente alto. Según Valdés (1994), éste alcanzaría a 6% del fondo acumulado en la cuenta. No obstante, es posible que el mercado sea aún demasiado pequeño debido a que el sistema aún no entra en etapa de madurez.

La regulación también impide el aprovechamiento de economías de alcance y escala en la actividad de administración de fondos de pensiones, en particular por la obligación legal de giro exclusivo que la Ley confiere a las AFPs. Ello inhibe el aprovechamiento economías de alcance entre actividades complementarias (p.e., atención de público). Por otro lado, la imposibilidad de otros intermediarios para administrar fondos de pensiones es una barrera a la entrada que reduce la competencia del sector.

6.4 El Sector Eléctrico

En gran medida, el éxito de la reforma del sector eléctrico se debe a la originalidad del diseño del mercado, la correcta especificación de las instituciones que le acompañan, y la efectividad del marco regulatorio. La ley proveyó soluciones para la mayoría de los problemas que presentan al privatizar un sector con fuertes incentivos a la integración vertical y horizontal del mercado. Aunque el marco regulatorio está incompleto y presenta ambigüedades que reducen la eficiencia sectorial, la reforma institucional acertadamente incluyó:

- Una clara separación y definición de los segmentos del mercado (generación, transmisión, y distribución), y en particular, una clara separación de responsabilidades y derechos para los agentes económicos en cada segmento.
- Un claro proceso de privatización y concesión de las empresas públicas.
- Un mecanismo de coordinación que garantiza el balance instantáneo de oferta y demanda a costo mínimo.
- Acceso abierto a las líneas de transmisión y los servicios de distribución, permitiendo reducir el poder de mercado de los monopolios naturales en dichos segmentos. Consecuentemente, se implementaron servidumbres.

- La ley provee mecanismos claros y eficientes para fijar los precios en los distintos componentes del sistema. Precios regulados son determinados por la autoridad usando una metodología que es de conocimiento público, en tanto que el precio de mercado rige en los segmentos competitivos.
- El poder de mercado de los monopolios geográficos es controlado, hasta un cierto punto, a través de esquemas de incentivos, responsabilidades, controles de calidad y rentabilidad acotada que simulan un mercado de competencia subrogada.
- La separación de consumidores entre residenciales y comerciales es un importante mecanismo para reducir costos de transacción.

El proceso de reforma, y en particular la privatización, contaron con un importante apoyo del sector privado. La respuesta es resultado tanto de la consistencia de la propuesta de reforma como del firme compromiso de la autoridad para privatizar el sector. La credibilidad del Estado se cimentó sobre las medidas tomadas *antes* de la reforma y que incluyeron la reestructuración financiera, la reducción en el exceso de personal, y la liquidación de intereses y operaciones extra-productivos.

Sin embargo, a pesar del interés del Estado por desconcentrar la propiedad, gran parte de la capacidad productiva del sector continuó concentrada (en particular, en manos de Endesa) y, de hecho, tres grupos controlan 90% o más de la producción en el SING y en el SIC. En transmisión, el gobierno privatizó las líneas junto con Endesa introduciendo innecesariamente un problema de integración vertical que ha sido una de las fuentes de los pocos problemas de funcionamiento del sector. Tras la privatización, el gobierno ha iniciado y perdido dos importantes juicios contra Endesa por prácticas anticompetitivas (en 1992) e integración vertical (en 1996). A pesar de que no se condenó a Endesa, se recomendó la separación de la división de Endesa a cargo de la transmisión de la generación.

La privatización ha sido objeto de discusiones por dos razones. Primero, porque la emisión de acciones preferenciales le ha dado a unos pocos inversionistas un control demasiado fácil de las empresas. No obstante, la emisión de dichas acciones resultó funcional para atraer inversionistas al sector y para incentivar el manejo eficiente de las empresas (Grossman y Hart, 1980). Segundo, se ha argumentado que los precios de transferencia fueron demasiado bajo y que el proceso significó una

importante transferencia del sector público al privado (Marcel, 1989). Un contraargumento es que la participación del sector privado revestía un gran premio por riesgo, el que se reflejó en un menor precio de las acciones.

A pesar de que la Ley detalla de manera precisa la mayor parte de la regulación, en algunas áreas ésta dejó la especificación de algunas disposiciones al Reglamento Eléctrico que ha tardado más de 8 años en ser promulgado y aún no entra en vigencia. Como se discute en Saavedra y Soto (1998), existe un peligro sustancial en privatizar y reformar un sector con regulación incompleta porque ésta genera incentivos al comportamiento oportunista y, una vez creado los beneficios, los beneficiarios ocupan parte de las rentas en mantener la situación de ventaja.

La limitación más importante de la reforma es la indefinición de los pejes de transmisión. Cuando hay capacidad ociosa en transmisión, la ley garantiza el libre acceso pero no especifica cómo determinar los peajes que se deben cobrar para remunerar al transmisor. Cuando no hay capacidad ociosa, la ley presume que la negociación entre transmisor y generador (o usuario) permitirá la expansión del sistema. Así, la regulación no considera la posibilidad que la negociación no sea pareja o justa, situación que es común cuando hay asimetrías de información como es usual en el sector eléctrico. Adicionalmente, la ley es también ambigua respecto de la manera de determinar los peajes cuando hay capacidad, pues los determina a prorrata entre los usuarios de cada “área de influencia”. Sin embargo, no define qué constituye exactamente un área de influencia y ha habido fuertes controversias al respecto, en particular, después que Endesa reajustó los peajes originales en montos que se consideraron oportunistas (Saavedra y Soto, 1998, presentan un análisis detallado de las controversias en el sector). Las desavenencias entre Colbún y Endesa a principios de los años 1990 llevaron al primero a la construcción de su propia línea de transmisión, lo que es privadamente rentable pero socialmente perjudicial cuando se considera las economías de escala que podrían haber sido aprovechadas.

Aunque el diseño y la regulación del sector son claramente eficientes, las disputas entre productores y con la autoridad existen como resultado del dinamismo del sector y de la existencia de áreas reguladas. Los mecanismos de resolución de conflictos han jugado un papel central en mantener la discusión encauzada en los canales regulares de discusión, evitando la politización del conflicto.

La reforma consideró explícitamente que los conflictos con el sector público fuesen encauzados a través de procesos regulados en atribuciones y duración en la CNE y el Ministerio de Economía. Como instancias externas y de orden superior se consideró a la Comisión Antimonopolios y la Corte Suprema. El accionar de estos últimos sugiere que ellos han actuado con bastante independencia, a pesar que su nivel de preparación y capacidad de resolución técnica de las controversias es muy limitada.

Por otro lado, la reforma le dio gran importancia a los mecanismos privados de armonización de incentivos y control de conflictos. En primer lugar, el CDEC funciona como un consorcio de las empresas privadas siendo capaz de realizar el despacho de carga con un nivel mínimo de problemas. En segundo lugar, la reforma anticipó correctamente que el poder judicial sería ineficiente para resolver muchas de las disputas técnicas a un costo razonable e instituyó en varias áreas de potenciales conflictos la figura de los árbitros como un mecanismo más efectivo de enfrentar los problemas (si bien éstos están limitados por el hecho que sus decisiones pueden ser impugnadas legalmente).

6.5 *El Sector Agrícola*

El cambio en el funcionamiento económico del sector agrícola ha sido tan espectacular como heterogéneo. La consolidación del proceso de apertura y liberalización de la economía produce un desarrollo sostenido del segmento exportador del sector, caracterizado por un alto nivel de producción y exportaciones y un vigoroso programa de inversiones. El progreso tecnológico ha sido particularmente importante en frutales mayores, vinos y berries y en la producción de nuevas variedades como el kiwi. El resultado es una importante expansión sobre mercados de alta exigencia de calidad como Japón y Europa.

El desempeño del sector en el período post reforma puede ser dividido en tres subperíodos cada uno con tendencias propias. Entre 1975 y 1981, el desempeño del sector agrícola fué bastante pobre, con un crecimiento promedio del 2% anual. Ello se produce pese a que el sector recibe un importante incentivo inicial en precios como resultado de la apertura comercial y por la devaluación del peso. Hacia 1981 los precios de los productos agrícolas se habían estabilizado un 71% más altos

que en el período 1960-1974 y la demanda doméstica había crecido notablemente por efecto de la estabilización macroeconómica. Los principales insumos físicos (fertilizantes, pesticidas, etc.), por su parte, vieron sus precios relativos crecer como consecuencia de la liberalización comercial y el fin de los subsidios, en tanto que el costo de la mano de obra se redujo sustancialmente como consecuencia del aumento del desempleo. Por ello, la protección efectiva que tradicionalmente había sido negativa en el sector, se revierte alcanzando un 32% como promedio entre 1975 y 1981 (Quiroz et al., 1988).

A pesar que las exportaciones crecieron al 6% anual entre 1975 y 1981, el empleo agrícola se contrajo desde 620 mil trabajadores a sólo 540 mil en el mismo periodo. Los principales problemas para la agricultura estaban relacionados con los efectos simultáneos de precios agrícolas declinantes y un alto nivel de endeudamiento. La inversión sectorial continuó deprimida tanto por el mayor aumento del costo de capital derivado de la liberalización del mercado de capitales, como por el alto riesgo de capital en el sector (entre otras cosas, sólo en 1978 se derogó la ley de Reforma Agraria). En 1974 se dejó de subsidiar el crédito operacional agrícola eliminándose las líneas especiales de financiamiento por parte del Banco del Estado y privatizándose los Bancos Estatales que tenían este propósito. Esta política de liberalización, sin embargo, se realizó en un contexto de escasos fondos externos y un alto déficit fiscal que causaron un drástico incremento en la tasa de interés real, lo cual afectó negativamente al sector de cultivos tradicionales y dañó a pequeños y medianos agricultores que no encontraron oportunidades de obtener crédito en el nuevo sistema financiero privado.

Los ajustes macroeconómicos dispuestos en 1982 con el fin de aliviar la crisis, marcaron un incremento en las tasas de interés real que, junto con el bajo nivel de precios que enfrentaba el sector, contrajeron significativamente la producción. El ambiente de incertidumbre que genera la crisis económica produce un fuerte efecto negativo sobre la inversión sectorial. Esta difícil situación del sector generó durante los años 1984 a 1990, fuertes presiones para obtener mayores niveles de protección a los productos agrícolas sobre todo importables. La antigua política de productos patronos fue revisada y se definió una protección especial para trigo, leche, remolacha y algunos otros productos. Ésta política, sumada al fuerte incremento del tipo de cambio real derivado de la política de estabilización, que se ajustó a los menores términos de intercambio y a la caída en el gasto, hicieron que los precios agrícolas relativos se duplicaran entre 1984 y 1986.

Contrariamente a la primera etapa de la reforma económica, el sector agrícola respondió esta vez muy favorablemente con una tasa de crecimiento promedio de 7% anual (Quiroz et al., 1988). El PGB del sector agrícola (excluyendo el sector forestal) creció al 5.3% en los años 1980 sobrepasando el ritmo de crecimiento total de la economía, liderado por las exportaciones de frutas y la recuperación de los cultivos anuales.

Por último, durante la década de 1990, el ritmo de crecimiento del sector agrícola ha sido menor (2%), en parte por problemas de altas tasas de interés y deterioro del tipo de cambio real. No obstante, las exportaciones de productos agrícolas han continuado creciendo a ritmo acelerado, en la medida que nuevos sectores como el vino y los productos hortofrutícolas muestran un dinamismo que contrarresta la caída de precios de algunos productos frutícolas.

Un reflejo del dinamismo de sector es el precio de la tierra. De acuerdo a Bergoing et al. (1999), la rentabilidad de mantener una hectárea de tierra (ganancia de capital) habría aumentado sustancialmente en el período 1988-98 respecto del decenio anterior. Mientras que entre 1978 y 1988 la ganancia real ascendió a 3.3% por año, entre 1988 y 1998 ésta habría ascendido a 6.6% lo que sin duda refleja que la rentabilidad del sector ha crecido de manera importante.

Cuando se analiza la evolución de los distintos bienes que componen el sector, se observa el rápido crecimiento de los bienes exportables (fruta, vino). No obstante, la producción de bienes agrícolas no-transables también se ha expandido de manera apreciable en respuesta al rápido crecimiento del ingreso nacional, principalmente entre 1990 y 1997. Ejemplos claros de este fenómeno es la producción de leche y de carne de ave, que han crecido a tasas mucho mayores que la del resto del sector.

La situación de algunos cultivos tradicionales, sin embargo, contrasta con esta imagen de dinamismo y crecimiento del resto del sector. Entre 1990 y 1994, la superficie plantada con cultivos anuales se ha contraído en 30%, a la vez que los ingresos de los agricultores se han reducido debido a los menores precios de los productos. Nótese, sin embargo, que la expansión del área dedicada a plantaciones forestales más que compensa la reducción en cultivos anuales e industriales.

Tras la “contrarreforma”, el sector se ha dividido en tres segmentos claramente diferenciados. Por un lado, está la agricultura de exportación constituida por productores cuya orientación son los mercados internacionales y que tienen altos niveles de competitividad y desarrollo tecnológico. Entre

ellos, se encuentra la fruta de exportación, las viñas y, recientemente, la agroindustria. En segundo lugar, está el segmento de los minifundistas, mayoritariamente herederos de la reforma agraria, que poseen pequeñas extensiones de tierra, una pobre dotación de recursos y capital humano y que enfrentan un alto nivel de riesgo. Este segmento se concentra en hortalizas y cultivos de temporada poco intensivos en capital o tecnología pero que ocupan bastante mano de obra. Como sugiere la teoría económica, este segmento ha sido lentamente absorbido por el segmento más moderno; se estima que hasta 1985 cerca del 50% de la tierra de los asentamientos campesinos había sido traspasada a nuevos dueños. En tercer lugar está el segmento de las antiguas explotaciones de tamaño medio o grande que no alcanzaron a ser expropiadas y que tampoco se han beneficiado de la apertura comercial. Entre ellos se encuentran la agricultura “tradicional”, es decir, los productores de cultivos anuales (trigo, remolacha, leche, etc.) que poseen un tamaño de explotación suficiente para el aprovechamiento de economías de escala pero por razones de capital, tecnología, calidad de suelos, etc., comercializan sus productos domésticamente y, típicamente, sustituyen importaciones.

Estos tres sectores han reaccionado de manera muy característica a la contrarreforma agrícola. El sector comercial de exportación ha reaccionado de manera muy favorable al nuevo conjunto de incentivos. Las exportaciones del sector, mayoritariamente fruta, se expandieron desde cerca de US\$ 100 millones en 1975 a más de US\$ 1240 millones en 1994 como resultado de una activa inversión en nuevos cultivos (kiwis, uva de mesa), tecnologías (vinos, productos hortofrutícolas) y la penetración de mercados en países desarrollados (EEUU, Europa y Japón).

En este segmento se observa, también, uno de los problemas del sector que más revuelo político ha generado y que debió haber sido considerado en el diseño de la contrarreforma. Debido a que las cosechas de frutas son de temporada (noviembre-abril), una parte de la fuerza de trabajo es estacional (temporeros) entrando y saliendo del mercado de acuerdo a la demanda. Por ausencia de regulación, estos trabajadores, en su gran mayoría mujeres, trabajan informalmente, sin acceso a previsión o beneficios de salud. Adicionalmente, su contratación en periodos de alto desempleo se produce en condiciones de monopsonio, aunque en periodos de alto empleo como en los años 1989-1998 la negociación tiende a ser bastante más equilibrada. La solución de este problema no es fácil, pues se requiere diseñar un mecanismo eficiente que de seguridad al trabajador sin imponer rigideces innecesarias en el mercado laboral.

El segmento de los minifundistas es, por el contrario, el que menos ha podido adaptarse a las nuevas condiciones de la agricultura. Las razones para ello son diversas. Primero, la Reforma Agraria fraccionó la tierra en parcelas que, desde un punto de vista técnico, son demasiado pequeñas para ser rentables y cuya explotación presenta un alto riesgo. El fraccionamiento inicial, además, se ha visto acentuado por la herencia familiar. Segundo, en un gran número de casos la regularización de la tierra se produjo varios años después de la expropiación. Ello llevó a una pauperización de los campesinos que, por un lado, no podía endeudarse para producir (al no tener garantías reales) y, por otro lado, no podían vender. Tercero, los campesinos carecían de capital humano para producir eficientemente. Con pequeñas extensiones de tierra sólo los cultivos intensivos en tecnologías pueden ser rentables. La eliminación de los programas estatales de ayuda a los pequeños productores profundizó las dificultades de adaptación del sector (Jarvis, 1990). Alternativamente, el trabajo cooperativo podría haber ayudado a explotar economías de escala, pero con el alto fraccionamiento de la tierra los costos de transacción eran demasiado altos.

Como resultado, el sector de los minifundistas se ha ido reduciendo progresivamente, siendo absorbido por las explotaciones comerciales (huertos, forestales) y reemplazado por un nuevo agente en el sector: el pequeño empresario urbano. Muchos campesinos han vendido o arrendado sus tierras a empresarios de ciudades o pueblos aledaños que poseen capital, tecnología y contactos para producir y comercializarlos productos de manera eficiente.

El segmento de la agricultura tradicional también ha tenido muchos problemas para adaptarse al nuevo entorno de incentivos y regulación. En este sector la competencia con productos importados es quizás la más difícil, por cuanto no hay ventajas comparativas claras en producir trigo, maíz o azúcar en Chile. La respuesta de estos sectores ha sido una combinación de mejoras en productividad y protección estatal. Aunque uno de los principales objetivos principales de la reforma económica era asegurar la libertad completa de precios en la economía, el *lobby* de algunos sectores que otorgado un importante apoyo al gobierno militar logró que se crearan mecanismos de protección específicos a través de poderes compradores con precios de sustentación, restricciones fitosanitarias de difícil justificación técnica o bandas de estabilización de precios (Espejo y Fontaine, 1991).

Otro elemento que es característico de la evolución del sector es la transformación del mercado laboral. Entre 1986 y 1998, el empleo en el sector se ha mantenido aproximadamente

constante en 800 mil puestos de trabajo. Debido al crecimiento de la población, ello significa que el fenómeno migratorio rural-urbano no se ha reducido con el paso del tiempo. Esto se debe, sin dudas, tanto al aumento sostenido de salarios en el sector urbano como al mayor grado de especialización que ha aumentado la productividad de los trabajadores agrícolas. El aumento de salarios no sólo es consistente con el ritmo de acelerado de crecimiento del país, sino que es precisamente el objetivo del desarrollo económico. No obstante, éste ha afectado de manera diferente a los distintos segmentos del mercado. Mientras la agricultura comercial impulsa la especialización y los mayores salarios, la agricultura tradicional ve aumentar sus costos, siendo aún incapaz de proponer un esquema de para aumentar el capital físico que se utiliza en la producción agrícola, mejorar la tecnología y el capital humano, tanto el de los trabajadores como la capacidad de gestión de los empresarios.²⁴

Un elemento que es sindicado como responsable de la baja rentabilidad de los agricultores tradicionales es el costo del crédito, que habría inducido un alto costo de producción y un desincentivo para la inversión productiva. Sin embargo, esta alta tasa de interés no ha frenado la inversión a nivel agregado para el sector, a juzgar por el vigoroso crecimiento en la superficie plantada con huertos frutales y viñas (tanto de uva como de vino). No obstante lo anterior, es importante señalar que muchos productores agrícolas, en particular aquellos que compiten con importaciones, se encuentran limitados en su acceso a créditos en dólares. Esta limitación parece difícilmente justificable cuando se considera la disponibilidad de divisas del país y el grado de desarrollo del sector financiero. Es razonable pensar que aquellos productores cuyos ingresos dependen de la evolución de los precios externos, el endeudamiento en dólares resultaría no sólo más barato sino además permitiría un mejor manejo financiero de las inversiones.

Cuando se considera la tendencia de largo plazo del tipo de cambio y los salarios reales, es evidente que la agricultura tradicional enfrenta una crisis estructural y que requiere una profunda transformación. En esta transformación hay tres aspectos claves. En primer lugar, es necesaria una *reasignación de la tierra* hacia actividades productivas con mayor rentabilidad, por ejemplo desde cultivos anuales e industriales hacia producción forestal, vitivinícola, u hortofrutícola, en particular en tierras marginales. De esta forma un recurso limitado se ocupará de manera socialmente más

²⁴ Estudios del Departamento de Economía Agraria de la UC señalan que una limitante importante al desarrollo del sector es la falta de capacidad empresarial (Panorama Económico de la Agricultura, 1995).

productiva. En este sentido es importante notar que la contracción observada en la superficie sembrada de cultivos anuales no necesariamente refleja problemas de rentabilidad, sino que es la respuesta económicamente eficiente y socialmente deseable al problema de asignación de recursos en el sector. Esta reasignación eficiente se está produciendo en la sustitución de zonas de cultivos de secano costero que han sido convertidas en plantaciones de eucalipto o pino.

En segundo lugar y relacionado con lo anterior, es necesario modificar la estructura de *tamaño de las explotaciones agrícolas* para aprovechar economías de escala y de gestión, que permiten reducir efectivamente los costos de producción y hacer más rentable al sector. Un elemento necesario en esta dirección consiste en dinamizar el mercado de la tierra; en la actualidad, conviven en el sector tanto empresarios agrícolas, como agricultores tradicionales y campesinos minifundistas. Sólo los primeros -entre los cuales se encuentra productores de frutas, forestales y pecuarios- cuentan con acceso a crédito y tecnologías avanzadas y tienen suficiente capacidad de gestión para competir con éxito en los mercados internacionales. Agricultores tradicionales y campesinos se encuentran en una situación bastante más aflictiva, por cuanto están altamente endeudados y carecen de la capacidad de gestión necesaria para revertir la tendencia declinante de sus ingresos.

El tercer elemento que es un desafío para el sector es la *reconversión de la fuerza de trabajo y el desarrollo de la capacidad empresarial* necesaria para desempeñarse con éxito en el tipo de ambiente al cual la economía chilena se está insertando. La presencia de mercados internacionales globalizados enfrentará a los productores chilenos con mercados crecientemente competitivos y en los cuales la capacidad de adaptación e innovación resultan elementos fundamentales.

Durante la “contrarreforma” el gobierno ha sido renuente a ofrecer medidas especiales para aliviar los problemas del sector agrícola. Ello es comprensible pues si el Gobierno concede privilegios al agro estaría sembrando incentivos para que otros sectores potencialmente afectados por shocks económicos solicitaran tratamientos proteccionistas similares. Dichas medidas exigirían a los consumidores más pobres una transferencia de recursos a los productores agrícolas (en la forma de mayores precios de productos básicos) lo que resulta difícil de justificar desde un punto de vista de justicia social.

Sin embargo, el diseño del mercado y, en particular, las políticas más recientes en el sector han apoyado insuficientemente la transformación de los sectores poco rentables de la agricultura, lo

que requiere de estrategias de largo plazo en la que los productores sean capaces de adecuarse al nuevo conjunto de incentivos. De hecho, el Estado ha impulsado medidas proteccionistas (como las sobretasas y salvaguardias arancelarias) que alterando los precios de los bienes resultan no sólo costosas para los consumidores, sino decididamente contraproducentes para asegurar una transición rápida y eficiente hacia el nuevo equilibrio. Dichas medidas, que sólo protegen de forma transitoria al productor, no han sido implementadas finalmente, pero ejemplifican la incapacidad del gobierno de proponer alternativas más sólidas de solución.

El papel del gobierno debería concentrarse en dos áreas: reducir los costos de ajuste hacia la nueva situación de largo plazo y velar porque los grupos más vulnerables o de menores ingresos no resulten innecesariamente perjudicados en el proceso. Respecto de los costos de ajuste, la reforma debió considerar medidas para (1) focalizar su apoyo a programas de reconversión productiva para trabajadores y productores que serán desplazados por el proceso de ajuste, (2) invertir en investigación y transferencia tecnológica, (3) mejorar la infraestructura básica en transporte, puertos, etc., en forma directa o a través de concesiones, (4) establecer un mecanismo de reestructuración de la deuda de los pequeños agricultores, que no implique condonación, (5) implementar programas específicos para los sectores más pobres (por ejemplo, para la recuperación de los suelos de secano costero).

Respecto de los sectores más pobres, es innegable que la reforma impuso pocos mecanismos de apoyo para aquellos trabajadores agrícolas afectados negativamente. No obstante, tanto los campesinos que puedan adecuarse a la nueva situación de precios como aquellos que poseen mayor capacitación verán aumentar sus ingresos y bienestar. La acción del Estado para aquellos menos afortunados, en términos de focalización del gasto social, podría ser muy importante para evitar que la pérdida de ingreso se traduzca en un proceso migratorio hacia la ciudad a condiciones desmejoradas. En particular, un programa de reentrenamiento y educación de menores parece ser una política socialmente muy rentable. Estudios recientes señalan que el principal determinante del ingreso de los pequeños productores agrícolas en Chile no son los precios de los productos sino la educación, en particular la educación media.

7. Principales Lecciones de las Reformas

La primera lección que podemos obtener de la experiencia chilena es que aquellas reformas que fueron menos exitosas deben su fracaso, en gran medida, a la incapacidad para definir adecuadamente los papeles del sector público y privado en la situación post reforma. La indefinición produce espacios de ambigüedad que permiten a los distintos agentes obtener ganancias personales (rentas) a costa del sacrificio general y que, a posteriori, dan incentivos a éstos a bloquear políticas que puedan cambiar el status quo, aún si dicho cambio aumenta el bienestar social.

Todas las reformas anticipaban que, como resultado de su aplicación, el sector privado asumiría un papel sustancialmente distinto del que realizaba antes de ellas. En particular, se esperaba que los consumidores tomaran un papel activo en el mercado y que, a través de sus decisiones, se ordenaran las prioridades en materia de asignación de recursos y se impulsara una mejor calidad en bienes y servicios. De los productores privados, por su parte, se esperaba que elevaran los niveles de eficiencia con que se producían bienes y servicios y que respondieran a los cambios en la demanda de manera más flexible y rápida. Finalmente, se esperaba que el Estado se concentrara en apoyar subsidiariamente a aquellos sectores más necesitados y que cumpliera el rol de regular el mercado en aquellos casos que la competencia no lleva al óptimo social.

De la descripción de las reformas en los distintos sectores se observa que en aquellos sectores en que las reformas han sido exitosas, el diseño institucional post reforma definió claramente las responsabilidades de cada agente en el mercado. En efecto, en los sectores eléctrico, agrícola y previsional, la reforma delimitó estrictamente los derechos de propiedad, el tipo de interacción entre el sector público y el privado, la regulación de este último, el modo como se canaliza la acción subsidiaria del Estado, y el papel de los consumidores. Por el contrario, en el caso de la educación y la salud, estos elementos no quedaron claros en el diseño institucional de la reforma e incluso el papel que les correspondía realizar no ha sido respetado por aquellos que propusieron las reformas. En ambos casos, los límites entre el sector público y privado resultaban borrosos y no quedó claro desde el principio de la reforma cuál era la estructura de participación de cada sector en el largo plazo. El papel de los consumidores, por ejemplo, ha continuado siendo tremendamente pasivo y sus decisiones a través del mercado no han logrado el mejoramiento en la relación calidad-costos que se

esperaba. Por otro lado, por diversas razones el sector privado no se ha desarrollado para ocupar aquellos territorios que, según el diseño de la reforma, debieron haber dejado de ser manejados por el Estado para ser provistos por la iniciativa privada.

La segunda lección que se deriva del estudio sectorial es que las reformas más exitosas supieron incluir en el diseño del mercado, en su regulación y en el proceso de implementación de la reforma las características “estructurales” de cada sector. Por ejemplo, la reforma del sector eléctrico se organiza bajo la concepción que el fenómeno más característico del sector son las economías de escala y el riesgo hidrológico. Consecuentemente, se diseña una estructura de mercados regulados para evitar el abuso de posición monopólica que se deriva de las economías de escala y se implementa un esquema de seguros para cubrirse de las eventuales sequías. Otro tanto sucede con el sector de la previsión, donde se diseña el sistema de capitalización individual para evitar que los grupos de interés utilicen el fondo de pensiones para fines propios y se regulan fuertemente las inversiones del fondo.

Por el contrario, aquellas reformas que han sido poco exitosas no han considerado las particularidades de cada sector. En la salud, el diseño de mercado se basó en implementar un esquema de seguros públicos y privados sin considerar que la complejidad del bien produce demasiadas áreas donde la asimetría de información lleva a un desempeño ineficiente del mercado. Adicionalmente, se excluyeron por completo medidas para reducir el poder de mercado de un insumo que extrae rentas y distorsiona la asignación de recursos en el sector (los médicos). En la educación, por otro lado, el diseño de mercado se basa en la idea que los usuarios inducirán una asignación eficiente de recursos a través de decidir en qué escuelas matricularán a sus hijos. No obstante, no se incluyó mecanismos para proveer información a los usuarios y no se consideró que en muchas áreas no existe suficiente oferta de establecimientos para poder elegir óptimamente.

El sector agrícola, por otro lado, ejemplifica el problema de diseñar políticas generales sin consideraciones de la heterogenidad de los agentes en un sector. La “contrarreforma” se basó en la noción que a los productores les bastaba tener claridad respecto de sus derechos de propiedad y un esquema de precios no distorsionado para producir eficientemente aquellos productos en los que el país tiene ventajas comparativas. Este diagnóstico era correcto para los productores medianos y grandes y por consiguiente la contrarreforma fue exitosa en estos segmentos del sector, pero era

completamente inadecuado para el segmento de minifundistas que por razones de tamaño, dotación de recursos y tecnología no tienen la escala mínima de funcionamiento eficiente en un esquema de mercado libre. La falta de una política clara de reconversión productiva de minifundistas significó un elevado costo de ajuste y un evidente fracaso en el diseño de la contrarreforma en este segmento de la agricultura.

Una tercera lección que se puede obtener de las experiencias de estos cinco sectores es que las reformas exitosas tuvieron la habilidad de identificar y la capacidad de modificar los hábitos de funcionamiento del sector en el que se aplicaron. En el caso del sector eléctrico, se abandonó la idea que resultaba imprescindible que el Estado dirigiera el proceso de producción e inversión porque el sector privado no tenía incentivos y capacidad de hacerlo. Esta noción, que había sido la generatriz de políticas durante los anteriores 50 años, fue efectivamente reemplazada por el concepto que una regulación adecuada daría incentivos al sector privado para funcionar eficientemente. En la previsión, se logró eliminar algunas ideas que habían sido cruciales en el diseño del sistema antiguo. Entre ellas, la supuesta solidaridad intergeneracional que se derivaba del sistema de reparto y la legitimidad de utilizar los fondos de pensiones para financiar otros programas sociales (vivienda) o los gastos generales del gobierno.

Las reformas en los sectores de salud y educación, por el contrario, no fueron capaces de modificar la forma de pensar de los agentes respecto a la gratuidad de las prestaciones, la integralidad de las mismas, y el rol proveedor del Estado. En efecto, las reformas preveían que los consumidores abandonaran el hábito de considerar que tienen derecho a salud y educación gratuita de mala calidad y que éste fuera reemplazado por el derecho a acceder a salud y educación de mejor calidad copagando parte de ésta en función de su necesidad de subsidios. Ello no se logró en ninguno de los dos sectores. Sólo recientemente se ha propuesto mecanismos de financiamiento compartido en educación con gran polémica. En la salud, los esquemas de financiamiento son institucionalmente débiles y su funcionamiento de hecho reproduce el esquema de salud gratuita y mala calidad para los tratamientos de mediano y alto costo.

Una cuarta lección que se obtiene de las reformas exitosas es que el diseño de mercado y el sistema de implementación minimizó las áreas de conflicto y, cuando éste resultaba inevitable, se incluyeron mecanismos para encauzar la discusión, manteniéndola dentro de límites técnicos y

evitando la politización. El conflicto aparece bajo tres modalidades. Primero, cuando los límites de responsabilidad y derechos son ambiguos se producen incentivos a disputar porque los distintos grupos de interés visualizan ganancias esperadas netas del conflicto. Por ejemplo, la reforma de la salud pretendió modificar el concepto de “derecho a salud gratuita” por el de apoyo subsidiario a la demanda. Sin embargo, no se definió claramente cuáles eran los derechos y deberes de los beneficiarios del subsidio a la demanda, quiénes accederían a dicho beneficio y quiénes quedaban excluidos. Así, los afiliados a Fonasa tienen incentivos a atenderse bajo libre elección para tratamientos de bajo copago y como indigentes para aquellos con alto copago. Adicionalmente, los afiliados a Isapres, tienen incentivos a atenderse por Fonasa para todos aquellos tratamientos no incluidos en el plan de seguro privado. Ambos incentivos perversos destruyen el esquema de seguros del sistema público.

Segundo, hay disputas cuando la reforma no anticipa los problemas de funcionamiento del sector post reforma y no incluye mecanismos de regulación y control de conflictos adecuados. Este fenómeno es sumamente claro en los sectores de educación y salud donde se diseñó el mercado sobre la base de un sistema de seguros, pero no se anticipó que habría sustanciales problemas de asimetrías de información, poder monopólico, y altos costos de transacción. Gran parte de los conflictos en estos sectores se debe a que la ley no contempla formas para reducir el conflicto derivado de estos problemas. En aquellos sectores exitosos, el mejor diseño del mercado ha llevado a que el conflicto sea reducido y cuando éste aparece, la regulación implementada ha tendido a minimizar el costo derivado del conflicto.

Tercero, cuando el proceso de implementación de la reforma generó espacios de renta para algunos grupos de interés y el gobierno no tuvo la fuerza suficiente para inhibir la presión de los mismos. En los sectores más exitosos el diseño de mercado y la implementación de la reforma dejaron pocos espacios para que grupos de interés se apropiaran de rentas. Ello es evidente en el caso de la previsión. En menor medida se aplica también al sector eléctrico, aún cuando el proceso de privatización en éste pudo haber significado una importante transferencia de recursos y la concentración vertical resultante ha generado conflictos entre la firma dominante y el regulador. No obstante, en salud y educación la implementación de la reforma estuvo marcada por el conflicto entre el gobierno y los usuarios, los productores y en ocasiones al interior del mismo gobierno. La debilidad

propuestas de reforma, unido a la debilidad de las instituciones estatales que debían velar por la implementación de la misma, le dio oportunidad e incentivos a los grupos de interés para disputar el diseño del mercado y obtener rentas económicas.

Una quinta lección es que las reformas exitosas fueron capaces de determinar qué tipo de nuevas instituciones resultaba necesario establecer bajo el escenario macro y microeconómico previsto para la situación post reforma. Por ejemplo, en el sector de la previsión se creó la Superintendencia de AFP para supervisar el funcionamiento del sistema y se dictó un número sustancial de leyes y provisiones para que el sector financiero pudiese manejar con eficiencia y prudencia los fondos previsionales. En el sector eléctrico, se crearon instituciones para el despacho de carga CDEC y se estructuró la CNE para tomar el liderazgo estratégico del sector. Por el contrario, las reformas en los sectores de salud y educación han fallado notoriamente en ser incapaces de estructurar las instituciones necesarias para que el sector funcione eficientemente. Por ejemplo, pese a que las Isapres se crearon en 1981, la Superintendencia sólo se creó en 1990 y en gran medida por el mal funcionamiento del sector.

Por otro lado, las reformas que no han sido exitosas se caracterizan porque no han podido reestructurar las instituciones que existían antes de la reforma para el nuevo rol que se les había asignado en el escenario post reforma. Esta incapacidad se debe principalmente a que hubo un error de diagnóstico sobre el poder de los grupos de interés al interior de las mismas que se podrían oponer a las reformas. La reforma previsional previó el modo como el antiguo sistema sería desmantelado y propuso un mecanismo de transferencia entre sistemas efectivo y no-conflictivo (bonos de reconocimiento manejados por el INP). La reforma del sector eléctrico hizo una gran inversión en adaptar las empresas antes de la reforma desde el punto de vista financiero y productivo, de modo tal que al privatizar el costo de ajuste fue mínimo. Por el contrario, la reforma de educación previó la municipalización de las escuelas pero no realizó los ajustes necesarios en recursos físicos, humanos y financieros para que las municipalidades pudieran tomar responsablemente el control de las escuelas. Igualmente, no se redimensionó al Ministerio de Educación para un nuevo rol que era sustancialmente más reducido que antes de la reforma, lo que permitió que se organizara una fuerte oposición a la municipalización al interior del mismo Ministerio. El caso de la salud es equivalente, solo que mucho más grave. Los principales opositores a las reformas han sido los mismos

funcionarios del Ministerio de Salud (los sindicatos de trabajadores de la salud y los médicos) que han podido defender de rentas y ventajas en gran medida por las incapacidad de la reforma para reestructurar las instituciones del sector. Un ejemplo claro de la inconsistencia entre las propuestas de reformas y el manejo de las mismas es el caso de la descentralización. El Ministerio de Salud nunca ha dejado de manejar las unidades que deberían estar bajo el control de las municipalidades. En el caso de la educación, el Ministerio continúa negociando los salarios de los profesores de manera centralizada con el Colegio de Profesores.

8. Conclusiones

Durante los últimos años, las instituciones y sus reformas han alcanzado un lugar central en las propuestas de transformación económica en la mayoría de los países de la región. Chile ha sido un pionero en la región en la implementación reformas que han considerado importantes modificaciones en las estructuras institucionales, incluyendo la reforma previsional, la privatización de las empresas públicas, y las reformas para descentralizar y permitir el ingreso del sector privado a la provisión de servicios de salud y educación.

Pese a que en todos los sectores las reformas se basaban en el mismo hilo conductor, los resultados de su aplicación han sido bastante heterogéneos. Su base era, por un lado, la utilización del mercado como asignador de recursos bajo un esquema de regulación eficiente y, por otro, la redefinición del papel del Estado como agente subsidiario y regulador. El hecho que se haya obtenido un resultado tan dispar puede deberse a que hubo defectos en el diseño de la reforma o en su implementación y/o a que no se logró implantar las condiciones institucionales que se requerían para que operaran los cambios.

El objetivo de este trabajo es explorar el papel que han tenido los aspectos institucionales en los procesos de reforma en Chile. El trabajo complementa el análisis económico de las reformas con la perspectiva institucional, aportando mayores antecedentes respecto de las fortalezas y limitaciones que tenía el diseño técnico e institucional original de las reformas, los mecanismos mediante los cuales los distintos agentes económicos han afectado su implementación y los principales resultados de dicho proceso. En particular, el trabajo se concentra en dos sectores cuyas reformas pueden ser calificadas

en líneas generales como exitosas (previsión y sector eléctrico), dos sectores donde las reformas han tenido graves problemas de diseño o implementación (salud y educación) y un sector donde los resultados de las reformas han sido bastante heterogéneos (agricultura)

La metodología discute las principales características de los distintos sectores, incluyendo la naturaleza del bien que se se trate, las particularidades de su forma de transacción, las especificidades técnicas que inciden en la organización industrial y la existencia de externalidades derivadas de la producción o el consumo del bien o servicio. Estas características -estructurales, a falta de un mejor nombre- determinan en gran medida la forma que puede tomar una reforma, pero son en su mayor parte exógenas para el proceso de reforma y los agentes que actúan en cada sector.

A partir de estas características y del diagnóstico sobre la situación pre reforma, el estudio se concentra en analizar en los principales lineamientos de las reformas para discutir tres tópicos que permiten extraer conclusiones substanciales sobre el proceso de reforma. En primer lugar, se analiza si el diagnóstico sobre el cual se basa la reforma era adecuado. En segundo lugar, se discute en qué medida las propuestas de reforma y sus posteriores modificaciones eran consistentes con el diagnóstico inicial. En tercer lugar, en qué medida el proceso de implementación de la reforma fue consistente con ésta y las condiciones de la economía en el instante de implementarlas.

El análisis de la situación actual de los sectores permite descubrir las fortalezas y debilidades institucionales y operacionales del sector como resultado de la aplicación de la reforma. En particular, nos concentramos en resaltar cómo las reformas abordaron aquellos desafíos que el diseño de la industria imponía en términos de la reasignación de los derechos de propiedad, la estructura institucional requerida para implementar la nueva estructura del mercado, y los mecanismos de resolución de conflictos necesarios.

Ello permite extraer una serie de lecciones sobre la dimensión institucional de las reformas y sus procesos de implementación. La primera lección que podemos obtener de la experiencia chilena es que aquellas reformas que fueron menos exitosas deben su fracaso, en gran medida, a la incapacidad para definir adecuadamente los papeles del sector público y privado en la situación post reforma. La indefinición produce espacios de ambigüedad que permiten a los distintos agentes obtener ganancias personales (rentas) a costa del sacrificio general y que, a posteriori, dan incentivos a éstos

a bloquear reformas que pueden cambiar el status quo, aún si dicho cambio aumenta el bienestar social.

La segunda lección que se deriva del estudio sectorial es que las reformas más exitosas supieron incluir en el diseño del mercado, su regulación y el proceso de implementación de la reforma las características “estructurales” de cada sector. Estas características imponen una serie de requisitos y limitantes al diseño de la reforma y determinan en gran medida la manera como se debe llevar a cabo la implementación de la misma.

Una tercera lección que se puede obtener de las experiencias de estos cinco sectores es que las reformas exitosas tuvieron la habilidad de identificar y la capacidad de modificar los hábitos de funcionamiento del sector en el que se aplicaron. Alguna de dichos hábitos son que resultaba imprescindible que el Estado dirigiera el proceso de producción e inversión porque el sector privado no tenía incentivos y capacidad de hacerlo, que existe un derecho a recibir bienes o servicios gratuitos por parte del Estado sin consideraciones de la capacidad de pago del individuo, que los sistemas son solidarios en la medida que todos aportan lo mismo, que es legítimo utilizar fondos de un programa (pensiones) para financiar otros programas sociales (vivienda) o los gastos generales del gobierno.

Una cuarta lección de las reformas exitosas es que el diseño de mercado y el sistema de implementación minimizó las áreas de conflicto y, cuando éste resultaba inevitable, se incluyeron mecanismos para encauzar la discusión, manteniéndola dentro de límites técnicos y no políticos.

Una quinta lección es que las reformas exitosas fueron capaces de determinar qué tipo de nuevas instituciones resultaba necesario establecer bajo el escenario macro y microeconómico previsto para la situación post reforma. Las reformas que no han sido exitosas se caracterizan porque la incapacidad para reestructurar las instituciones que existían antes de la reforma para el nuevo rol se debe principalmente a que hubo un error de diagnóstico sobre el poder de los grupos de interés al interior de las mismas que se podrían oponer a las reformas o a que el manejo que se hizo del sector resultó inconsistente con la misma reforma. Un ejemplo claro de la inconsistencia entre las propuestas de reformas y el manejo de las mismas es el caso de la descentralización. Los Ministerios de Salud y Educación nunca han estado dispuestos a dejar el manejo de las unidades descentralizadas bajo el control de las municipalidades.

9. Referencias

- Acuña, R. y A. Iglesias (1998): "La Reforma a las Pensiones", mimeo, PrimAmérica Consultores.
- Aedo, C. (1994). "Sector Salud en Chile: Un Gran Desafío", en *Chile hacia el 2000. Ideas para el desarrollo*, F. Larraín (ed.), Centro de Estudios Públicos-Chile.
- Aedo, C., R. Bergoeing, y E. Saavedra (1998). "El Sistema de Seguridad Social Chileno: Un Estudio Prospectivo", mimeo, Departamento de Economía, Universidad Alberto Hurtado.
- Aedo, C. y O. Larrañaga (1993). "Políticas Sociales I: El Caso Chileno", *Revista de Análisis Económico* Vol.8, N°2.
- Aedo, C. y O. Larrañaga (1993). "Políticas Sociales II: El Caso Chileno", *Revista de Análisis Económico* Vol.8, N°2.
- Aedo, C. y O. Larrañaga (1994). "Escuelas privadas versus públicas en Chile: Calidad y sesgos de selección", mimeo, Programa de Postgrado en Economía, ILADES-Georgetown University, Santiago.
- Aedo, C. y R. Soto (1998): "Concesiones en Administración e Infraestructura en Educación", en *Diagnósticos y Propuestas para mejorar la Calidad de la Educación en Chile*, ENERSIS, Santiago de Chile.
- Akerloff, G. (1970): "The Market for Lemons", *Quarterly Journal of Economics*.
- Arrow, K. 1987. "Rationality of Self and Others in an Economic System," in Hogarth and Reder, eds., *Rational Choice*. University of Chicago Press.
- Becker, G. (1983): "Competition among Pressure Groups for Political Influence." *Quarterly Journal of Economics*, 98, August, pp.371-400.
- Bergoeing, R, F. Morandé y R. Soto (1999): "Asset Prices in Chile: Facts and Fads", Documento de Investigación #115, Programa de Postgrado en Economía, ILADES-Georgetown University (por aparecer).
- Bernstein, S. (1995): "La política aplicada en Chile a partir de 1980 y sus resultados", mimeo.
- Bowles, S. (1998): "Endogenous Preferences: The Cultural Consequences of Markets and other Economic Institutions", *Journal of Economic Literature*, 36, 75-111.
- Castañeda, T. (1985): "Determinantes de la Mortalidad Infantil en Chile, 1975-1983". *Cuadernos de Economía*, 22, 195-214.
- Caviedes, R. (1994). "Subsidios a la demanda: una propuesta para mejorar la salud", en *Chile hacia el 2000. Ideas para el desarrollo*, F. Larraín (ed.), Centro de Estudios Públicos-Chile.
- Cheyre, H. (1991): *La Previsión en Chile: Ayer y Hoy*, Centro de Estudios Públicos. Santiago.

- Coeymans, J. E. y Mundlack, Y. (1989). "Agricultural and Sectorial Growth: Chile 62 - 82", en *Trade and Macroeconomic Policies Impact on Agricultural Growth*, R. Bautista y A. Valdés, A. (eds.), International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Commons, J. J. (1934): *Institutional Economics: Its Place in Political Economy*, New York; McMillan.
- Cox, M. editor (1983). *Agricultura Chilena 1974 - 1982. Políticas, Evolución y Campesinado*. DECAM.
- Cox, M (1986). *Desarrollo Campesino*, Agricultura Chilena 1974-1982. Banco Mundial.
- Devlin, R. (1993). "Las Privatizaciones y el Bienestar en América Latina", in O. Muñoz (ed), *Después de las Privatizaciones: Hacia un Estado Regulador*. CIEPLAN.
- Diamond, P. y S. Valdés (1994): "Social Security Reforms", en *The Chilean Economy. Policy Lessons and Challenges*, B. Bosworth, R. Dornbusch y R. Labán, (eds), The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Echenique, J. (1970). "Las expropiaciones y la organización de asentamientos en el período 1965–1970". En ICIRA. *Reforma Agraria Chilena: Seis Ensayos de Interpretación*.
- Espejo, A. y E. Fontaine (1991): "El Mecanismo de Banda de Precios para el Trigo y su Aplicación en Chile, 1974-1990", *Cuadernos de Economía*, Año 28, No. 84, pp.203-220.
- Fischer, R. y P. Serra (1996). "Análisis Económico del Sistema de Seguros de Salud en Chile", *Revista de Análisis Económico*, 11, 187-217.
- García, L. (1998): "Reforma en el Sistema de Salud Chileno: Análisis desde una Perspectiva Institucional", Tesis para optar al grado de Master of Arts in Economics, Programa de Postgrado en Economía, ILADES / Georgetown University.
- Garrido, J. (1988). *Historia de la Reforma Agraria en Chile*, Editorial Universitaria, Santiago.
- Giaconi, J. (1994). "Proyecciones de las reformas introducidas en el sector salud por el Gobierno de las Fuerzas Armadas (1973-1990)", en *La Salud en Chile. Evolución y Perspectivas*, E. Miranda, (ed). Centro de Estudios Públicos-Chile.
- Gómez, S. (1982). *Instituciones y Procesos Agrarios en Chile*. FLACSO, Santiago – Chile.
- Greiff, A. (1996): "Micro Theory and Recent Development in the Study of Economic Institutions Through Economic Theory", in *Advances in Economic Theory*, D .Kreps and K. Wallis (eds), Cambridge University Press.
- Grossman, S. and O. Hart (1980). "Takeover Bids, the Free-Rider Problem, and the Theory of the Corporation". *Bell Journal of Economics* 11: 42 - 64
- Hodgson, G. (1998): "The Approach of Institutional Economics", *Journal of Economic Literature*, 36, 1.

- Hurtado, H., Muchnick, E. y Valdés, A. (1987). *La Economía Política de las Políticas de Precios Agrícolas: El caso de Chile, 1960 -1984*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Immergut, E. (1996): "The Normative Roots of the New Institutionalism: Historical-Institutionalism and Comparative Policy Studies", in *Beiträge zur Theorieentwicklung in der Politik und Verwaltungswissenschaft*, A. Benz and W. Seibel (eds), Baden-Baden: Nomos-Verlag.
- Instituto de Ingenieros de Chile (1988): *Política Eléctrica*, Editorial Universitaria, Santiago.
- Jarvis, L. S. (1990). "Reformas de las políticas económicas de la agricultura chilena y la respuesta de la oferta agregada: otro punto de vista". *Cuadernos de Economía*, Año 27, No. 80, pp.103 - 114.
- Jiménez, J. y T.J. Bossert (1995). "Chile's Health Sector Reform : lessons from four reform periods" en *Health Sector Reform in Developing Countries*, p. Berman (ed.), Harvard University Press.
- Krueger, A. (1974): "The Political Economy of the Rent-Seeking Society." *American Economic Review*, 64 (2), June, pp.291-303.
- Larrañaga, O. (1994): "Reformas a la Educación: Una tarea Urgente", en *Chile hacia el 2000. Ideas para el desarrollo*, F. Larraín (ed.), Centro de Estudios Públicos-Chile.
- Lehman, C. (1994): "Hacia una Educación de Calidad", en *Chile hacia el 2000. Ideas para el desarrollo*, F. Larraín (ed.), Centro de Estudios Públicos-Chile.
- Leone, M. (1998): "La Evolución del Sistema de Pensiones Chileno: Una Perspectiva Institucional", Tesis para optar al grado de Master of Arts in Economics, Programa de Postgrado en Economía, ILADES / Georgetown University.
- Loyola, V. y M. Vergara (1994). "Evolución histórica del sistema de salud", en *La Salud en Chile. Evolución y Perspectivas*, E. Miranda, (ed). Centro de Estudios Públicos-Chile.
- Marcel, M. (1989). "Privatización y Finanzas Públicas: El Caso de Chile, 1985-88". Colección de Estudios 26, CIEPLAN.
- Mas-Collel, A.; M. Whinston; and J. Green (1995): *Microeconomic Theory*, Oxford University Press.
- Miranda, E. (1994). "Descentralización y Privatización del Sistema de Salud Chileno", en *La Salud en Chile. Evolución y Perspectivas*, E. Miranda, (ed). Centro de Estudios Públicos-Chile.
- Mookherjee, D. (1997): "Incentives Reforms in Developing Country Bureaucracies: Lessons from Tax Administration", *Annual Bank Conference on Development Economics*, The World Bank.
- Morandé, F., R. Charún, R. Raineri and R. Soto (1996). *La Industria Eléctrica en Chile: Aspectos Económicos*. Programa de Postgrado en Economía ILADES / Georgetown University.
- Myrdal, Gunnar. 1974. "What is Development," *Journal of Economic Issues*, 8:729-36.

- Nelson, R and S. Winter (1982): *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, Ma: Harvard University Press.
- North, D. (1990): *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge, Ma: Cambridge University Press.
- ODEPLAN, Informe Social Anual 1980, Santiago, 1980.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard Univ. Press.
- Ostrom, E. (1996): "Incentives, Rules of the Game, and Development", *Annual Bank Conference on Development Economics*, The World Bank.
- Ostrom, V; D. Feeny and H. Picht (1988): *Rethinking Institutional Analysis and Development: Issues Alternatives and Choices*, International Center for Economic Growth, Sn Francisco: ICS Press.
- Oyarzo, C. (1994). "La mezcla público-privada: una reforma pendiente en el sector salud", en *La Salud en Chile. Evolución y Perspectivas*, E. Miranda, (ed). Centro de Estudios Públicos-Chile.
- Prieto, A. (1983), *La Modernización Educacional*, Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Proyecto de Ley de Reforma Agraria propuesto por el Presidente de la República de Chile al H. Congreso Nacional. 22 de noviembre de 1965, Santiago de Chile.
- Quiroz, J., P. Barahona, A. Valdés (1988). "Reformas económicas en la agricultura y respuesta de la producción agregada: Chile 1960 - 1987". Cuadernos de Economía. Año 25, No. 76, pp. 319 - 403.
- Rabin, M. (1998). "Psychology and Economics", *Journal of Economic Literature*, 36, 11-46.
- Rodrik, D. (1994): "The Rush to Free Trade in the Developing World: Why So Late? Why Now? Will it Last?" in Haggard, S. and Webb, S. *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*. New York: Oxford U. Press.
- Saavedra, E. and R. Soto (1998): "Post-contractual Renegotiation and Disputes in Chile", mimeo, Programa de Postgrado en Economía, ILADES / Georgetown University.
- Saravia, A. (1999): "Tesis para optar al grado de Master of Arts in Economics, Programa de Postgrado en Economía, ILADES / Georgetown University.
- Scalvini, E. (1999): "Reforma Institucional en la Educación en Chile", Tesis para optar al grado de Master of Arts in Economics, Programa de Postgrado en Economía, ILADES / Georgetown University.
- Schmidt-Hebbel, K. (1994): "Pension Reforms Transitions from State Pay-as-you-go to Privately-Managed Fully-Funded Systems", mimeo, The World Bank.
- Schotter, A. (1981). *The Economic Theory of Social Institutions*, Cambridge University Press.

- Schumpeter, J.A. (1952): *The History of Economic Analysis*, Oxford University Press.
- Shirley, M. and J. Nellis (1991): *Public Enterprise Reform*. The World Bank.
- Simon, H.A. (1957): *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, 2nd ed., New York: Macmillan.
- Simon, H.A. (1986): "The Failure of Armchair Economics," *Challenge*, Nov.-Dec., pp. 18-25.
- Soto, R. (1998): "Institutions and Economic Reforms", mimeo, Programa de Postgrado en Economía, ILADES / Georgetown University.
- Soto, R. (1999): "Institutional Reforms in the Electricity Sector". mimeo, Programa de Postgrado en Economía, ILADES / Georgetown University.
- Soto, R. y L. García (1999): "Aspectos Institucionales de la Reforma de Salud en Chile", mimeo, Programa de Postgrado en Economía, ILADES / Georgetown University.
- Universidad de Chile (1998). "Evaluación del Proceso de Reforma del Sector Público Chileno: una Experiencia de 20 años", mimeo, Instituto de Economía-PIAS.
- Valdés, S. (1994): "Administrative Charges in Pensions: Chile, the US, Malaysia, and Zambia", PRD Policy Research Working Paper Series, The World Bank.
- Vargas J., (1997): "Mercado, competencia y equidad en la educación subvencionada", *Persona y Sociedad*, Vol.XI, N 2, ILADES, Santiago.
- Veblen, T. (1899): *The Theory of the Leisure Class. An Economic Study of in the Evolution of Institutions*. McMillan.
- Venberg, V. (1994). *Rules and Choice in Economics*, Routledge. London
- Weber, M. (1922): *Economy and Society*, G. Roth and C. Wittich (eds.), Berkeley: University of California Press (1978 ed.)
- Williamson, O. (1975): *Markets and Hierarchies, Analysis and Anti-trust Implications: a Study in the Economics of Internal Organization*. New York: Free Press.