

Incentivos y Eficiencia en el Gasto Público *

Jorge Rodríguez G. y Eduardo Saavedra P. **

Noviembre 27, 2008

Resumen

Este trabajo describe y analiza críticamente la gestión interna del gasto público. Si bien el trabajo se centra en el amplio rol del Estado en la provisión de bienes y servicios, el foco particular está puesto en el rol de los incentivos que tienen las entidades públicas para que el gasto sea hecho en forma eficiente. Detrás de esta mirada está la hipótesis de que la base del problema de eficiencia del accionar del Estado radica en la inexistencia de mecanismos adecuados de incentivos y control, tanto a nivel de individuos como al nivel de organismos públicos. Se sostiene en el trabajo que el Estado tiene la posibilidad de introducir cambios que mejoren la eficiencia del gasto público y lograr impactos significativos en el PIB. Algunas recomendaciones de política para Chile que se entregan en esta dirección son i) profundizar y generalizar a todas las instituciones del Estado el uso de indicadores de desempeño al presupuesto, ii) implementar un control de la ejecución presupuestaria más dinámico y exhaustivo que el actual, iii) diseñar programas de privatización de empresas públicas que no tienen justificación económica para permanecer como tales, o que son susceptibles de ser concesionadas, y iv) avanzar hacia un sistema privado de evaluación de las inversiones públicas, en particular en obras de infraestructura.

Palabras Clave: Gasto Público, Privatizaciones, Incentivos, Institucionalidad Económica

Clasificación JEL: H11, H42, H50, I38

* Los autores desean agradecer la colaboración de Mariel Siravegna, los comentarios a una versión preliminar de este trabajo de Dionisio Borda y de los participantes en el seminario de la Fundación Konrad Adenauer en Río de Janeiro, 3 y 4 de Marzo de 2008.

** ILADES–Universidad Alberto Hurtado. Correspondencia a Eduardo Saavedra, Erasmo Escala 1835, Santiago, Chile; teléfono (562)6920265; fax: (562)6920303; e-mail: saavedra@uahurtado.cl

1. Introducción

Uno de los temas que suscita cierta polémica en el mundo político económico no sólo en Chile sino en toda Latinoamérica se refiere al tamaño ideal que debiera tener el Estado y, consecuentemente, su relativa eficiencia en la utilización de los fondos públicos. La discusión es antigua y en parte se ha tendido hacia una reducción del tamaño del Estado. Sin embargo, no se ha observado una evolución a la par en el funcionamiento del Estado, en particular un esperado menor grado de burocracia y de rigidez de procedimientos con que opera el sector público, lo que redundaría en una exasperante lentitud para dar respuesta a las demandas de la sociedad.

En el caso de Chile, una gran parte de los sectores político-económicos consideran al Estado demasiado pequeño para atender las necesidades sociales que presenta el país actualmente. Otros, por el contrario y ligados a la derecha política, sostienen que es ineficiente y que se podría hacer lo mismo con menores recursos, argumentando que un mayor tamaño del Estado dificulta el accionar del sector privado.

Este trabajo entrega una mirada a la gestión interna del gasto público, en particular una mirada a los incentivos que tienen los gobiernos y entidades públicas para que ese gasto sea hecho en forma eficiente. Detrás de esta mirada está la hipótesis de que la base del problema de eficiencia del accionar del Estado radica en la inexistencia de mecanismos adecuados de incentivos y control tanto a nivel de los individuos como de los organismos públicos.

La eficiencia, en términos generales, se define como la capacidad para lograr diversos fines mediante la utilización correcta de los recursos disponibles. En el sector público, según el Fondo Monetario Internacional, la eficiencia se expresa como la capacidad del Estado en alcanzar metas socioeconómicas con la menor distorsión posible del mercado y con la mínima absorción de recursos disponibles (Tanzi, 2000). En línea con esta definición, los recursos del sector público deberían destinarse a aquellos fines que generen la mayor rentabilidad social, priorizando las necesidades sociales de acuerdo a este criterio.

Las acciones de los gobiernos, en lo que se refiere al gasto público y el cumplimiento de sus objetivos sociales y económicos, es clave para procurar una solución a los problemas de mayor desarrollo económico que requiere el país. Es por ello que, en la búsqueda de mejorar nuestra situación socioeconómica, la asignación eficiente de los ingresos del fisco constituye un elemento fundamental para alcanzar altos estándares de calidad de vida de la población.

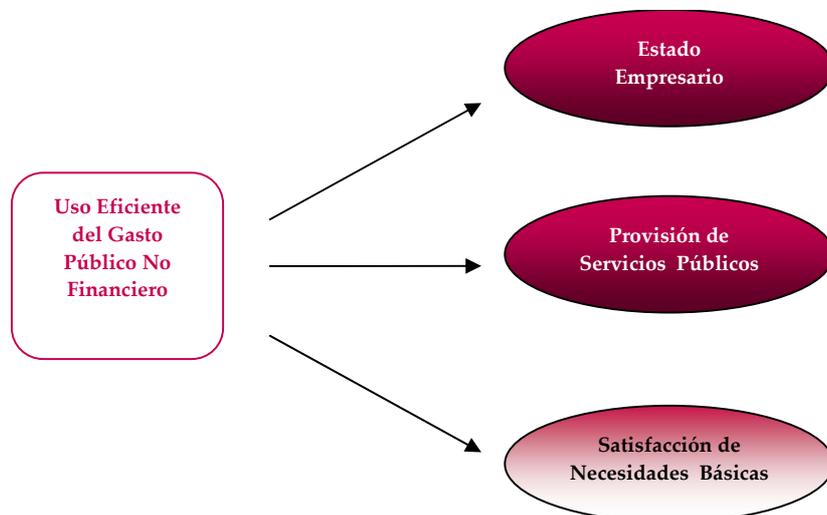
Lamentablemente, la percepción de la población en cuanto al desempeño del Estado en materia de asignación eficiente de los recursos tributarios es baja. Según una encuesta realizada en el año 2003 para toda Latinoamérica, un 75% de los habitantes considera que los impuestos no se utilizan eficientemente, mientras que un 31% está satisfecho con la calidad de servicios de salud y un 51% está conforme con la educación que reciben (Lora y Chaparro, 2003). Estas cifras muestran, si aplicadas a Chile, que el Estado todavía tiene mucho que mejorar, al menos en su rol como prestador de necesidades básicas.

Frente al inminente requerimiento de mejorar las prestaciones de las necesidades básicas de la población, entre otras, el Estado tiene la capacidad para influir en la asignación de bienes y servicios, de tal forma que se pueda lograr los cambios necesarios para alcanzar dichas mejoras. Gran parte de ello, se puede lograr a través de su correcto accionar en lo que respecta al esquema fiscal, es decir mediante la ejecución eficiente del gasto público y promoción de políticas proactivas a aquellos sectores que más lo requieren.

Tal como muestran Heston, Summers y Aten (2006), Chile al igual que la gran mayoría de los países Latinoamericanos, gasta en el último decenio en torno a un 18% del PIB en bienes y servicios. La cuestión es entonces, ¿podría ser posible aumentar la eficiencia de ese gasto? Si fuera así, ¿cómo medir esa mayor eficiencia? Si bien el artículo completo versa sobre la primera pregunta, para responder la segunda pregunta, que no es materia de este trabajo, es posible mencionar la posibilidad de usar la tasa de retorno de los proyectos y programas públicos como una medida de la eficiencia asignativa de los mismos o la evaluación del impacto de esos proyectos o programas (Harberger, 1997; Ravallion, 2001). También es interesante observar la eficiencia técnica del gasto público, medida a través de fronteras de eficiencia (Afonso, Schuknecht y Tanzi, 2003).

Para adentrarnos en la primera pregunta (¿cómo mejorar la eficiencia del gasto público?), podemos adelantar que desde un punto de vista económico, la base del problema de eficiencia y eficacia del accionar del Estado radica en la inexistencia de los mecanismos adecuados de incentivos y control, tanto a nivel de los individuos como de los organismos públicos. Para entender bien el punto, podemos mencionar que en el ámbito netamente económico, se puede resumir el rol de Estado en tres tareas primarias: estabilización (macroeconomía), provisión de normas (institucionalidad) y provisión de bienes y servicios (Oates, 1972). Dentro de la provisión de bienes y servicios públicos, podemos destacar tres roles diferentes del Estado: Estado Empresario; Proveedor de Servicios Públicos; y, Proveedor de Servicios de Necesidad Básica (educación, salud, vivienda, seguridad social, por ejemplo), tal como ejemplificado en la Figura 1.

Figura 1. Estado como Proveedor de Bienes y Servicios



Para cada una de estas categorías, este trabajo discute propuestas de administración y control público que permitirían mejorar la eficiencia en la asignación del gasto público. Así, Chile muestra aún empresas estatales con muy poca justificación para mantener ese estatus (empresas que en algunos casos son utilizadas como espacio para el pago de prebendas políticas). También se ilustra la necesidad de introducir más y mejores mecanismos de evaluación del impacto de los programas o proyectos manejados por entidades públicas. Similar conclusión se encuentra en el ámbito de los servicios destinados a satisfacer las necesidades básicas de la población. En suma, sin siquiera entrar en el detalle de la medición de la eficiencia del gasto público, es posible concluir que hay espacios enormes para contribuir al desarrollo económico y social de Chile si es que se avanza hacia una mayor eficiencia del gasto público.

El trabajo se estructura como sigue. La sección 2 entrega una breve reseña agregada del gasto público en Chile. Si bien los datos son macroeconómicos, estos sirven de contexto al trabajo. En la sección siguiente se hace un análisis del rol del Estado como empresario en Chile; por lo cual se identifican las empresas públicas que actualmente operan en el mercado y se realiza una discusión respecto de las razones por las que aún sería pertinente que continuaran siendo públicas o, por el contrario, si es necesario avanzar hacia un rol mayor del sector privado. En la sección 4 se identifican los organismos, programas y proyectos del gobierno tendientes a proveer servicios a los ciudadanos o empresas. La quinta sección describe las políticas que tiene el objetivo de satisfacer las

necesidades básicas para los principales sectores sociales: educación, salud, vivienda y previsión social. En la sección 6 se presenta un análisis de los mecanismos de control e incentivos que tiene el Estado para justificar la entrega de recursos en esos sectores. Por último, la sección 7 presenta la síntesis y recomendaciones que surgen de este trabajo.

2. El Gasto Público en Chile: Algunas Cifras

En la historia chilena de los últimos ocho decenios, un elemento importante en el tamaño y desempeño del Estado ha sido la política fiscal, la que en general ha jugado un rol clave en la promoción del crecimiento económico. Por un lado, desde los años 30s hasta la década de los 70s se usó e incluso abusó de una política fiscal muy activa para sostener una alta demanda agregada, lo que llevó a un proceso de creciente inflación y signos de estanflación alarmantes.¹ Sin embargo, luego de durísimos ajustes estructurales hacia mediados de esa década y de una tremenda recesión en los 80s, el país ha mostrado un buen ejercicio de la política fiscal en las últimas dos décadas, logrando el Estado dar una sólida estabilidad macroeconómica acompañada con una baja inflación, dos de las principales características que destacan al país dentro del contexto latinoamericano actual.²

En efecto, Chile se caracteriza por mantener el tamaño del gobierno relativamente acotado y con una composición del gasto gubernamental productivo que lo favorece. En esta línea, Chile aparenta ser un país responsable en lo que respecta al gasto público, lo que se infiere de una simple comparación internacional utilizando información de los Indicadores de Desarrollo (World Development Indicators) que publicó el Banco Mundial para el año 2006 (Gráfico 1).

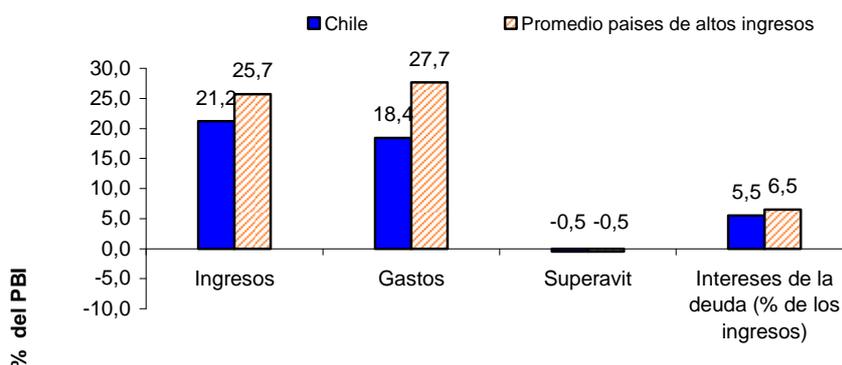
Se observa que un ingreso mayor por habitante se asocia con una mayor participación del gobierno en el Producto Bruto Interno. De esta manera, se puede comparar el tamaño del gobierno chileno con el que se esperaría de acuerdo con aquellos países de un nivel de ingresos altos. Las dos primeras columnas muestran el ingreso y el gasto del gobierno como porcentaje del PIB. En lo que respecta al ingreso como porcentaje del PIB, el tamaño del gobierno chileno se encuentra 4,5 puntos porcentuales por debajo del nivel que se esperaría de un país con ingresos altos. En cuanto a los gastos que realiza el gobierno de Chile como porcentaje del PIB, estos son menores en 9,3 puntos

¹ Entre otros, puede revisarse la evolución económica de Chile en ese período en Ffrench-Davis (1973), Meller (1996), Muñoz (1986) y Zahler, et. al (1978)

² Véase Edwards (2001), Foxley (2005), Larraín (1991), Larraín y Vergara (2001) y Landerretche (2005). Una mirada crítica de este proceso de desarrollo que ha seguido Chile se puede encontrar en Ffrench-Davis (2001).

porcentuales respecto de los que presentan los países de ingresos altos. Ambos datos nos permiten inferir que en la actualidad el tamaño del sector público en Chile está por debajo de aquel de los países más desarrollados, conclusión robusta a tomar una descripción más detallada del ingreso y gasto del gobierno.

Gráfico 1. Financiación del Gobierno de Chile



Fuente: Banco Mundial.

La evidencia relacionada con el gasto fiscal en los últimos años puede observarse en la Tabla 1, donde se muestra la composición del gasto gubernamental chileno como porcentaje del PIB. Se observa que este indicador – en torno al 19% – se encuentra dentro del rango en que suelen ubicarse la mayoría de los países desarrollados, entre un 15 y 30%, según el estudio de Herrera y Pang (2005).

Si bien el gasto público de Chile se encuentra muy cerca de la cota inferior de lo reportado por esos autores, también es necesario tener presente que dicho indicador no captura la eficiencia y eficacia de los recursos del Estado, hecho que de considerarse podría tener impactos significativos en el PIB. Por ello, se muestra este indicador sólo para efectos ilustrativos del problema de la dimensión del sector público en la economía. Dentro de los ítems en que se gastan los recursos del Estado, destacan el gasto en educación y protección social,³ siendo los que poseen mayor participación en el gasto total.

³ Protección Social incluye entre otros los gastos en jubilados en el antiguo sistema, transición cuya carga fiscal es inmensa y debiera culminar hacia el año 2035.

Tabla 1. Clasificación Funcional de Erogaciones del Gobierno Central Total

(% del PIB)

	2003	2004	2005	2006
Gasto Total	21,2	19,8	19,3	18,3
Servicios Públicos Generales	1,5	1,4	1,3	1,2
Defensa	1,3	1,4	1,3	1,2
Orden Público y Seguridad	1,3	1,2	1,3	1,2
Asuntos Económicos	2,6	2,4	2,5	2,5
Protección del medio ambiente	0,1	0,1	0,1	0,1
Vivienda y Servicios Comunitarios	0,2	0,2	0,2	0,2
Salud	3,0	2,8	2,8	2,8
Actividades Recreativas, Cultura y Religión	0,1	0,1	0,1	0,1
Educación	3,8	3,6	3,2	3,1
Protección Social	7,3	6,6	6,5	5,9

Fuente: Dipres.

3. Una Mirada al Estado Empresario en Chile

Empresas Públicas: ¿Quiénes son y cuánto pesan?

El Estado en su función empresarial desempeña un rol preponderante en la actividad económica de Chile. Tal como se refleja en la Tabla 2, el rendimiento de las empresas públicas chilenas crece considerablemente en los últimos 5 años, llegándose al año 2006 a aportar en ingresos para el sector público de un 18,9% del PIB, casi el doble de los ingresos percibidos en el año 2003. Vale la pena aclarar que gran parte de esos mayores ingresos se debe al alza internacional del precio del cobre⁴, en donde el Estado de Chile es propietario de Codelco⁵ y de la Empresa Nacional Minera (ENAMI). Asimismo, gracias a un incremento record de las exportaciones chilenas, las empresas portuarias públicas han aportado a este mayor incremento de los ingresos en los últimos años. Así, esta alza de ingresos es causada por factores externos y, por ende, podría revertirse en el futuro cercano.

Es conveniente destacar adicionalmente el significativo aumento en los gastos operacionales de las empresas públicas, el que va desde un 9,1% del PIB en el año 2003 a un 13,1% en el 2006, y causado principalmente por aumento de costos de estas empresas. De volver los

⁴ En el año 2006, el promedio de los precios diarios del cobre en la Bolsa de Metales de Londres alcanzó un valor nominal de 305,3 centavos de dólares por libra. Este valor fue 85% mayor al promedio del año anterior.

⁵ De acuerdo al Sistema de Empresas Públicas (SEP), el Estado posee propiedades de empresas importantes en los sectores de minería, combustibles, transporte y banca. Para detalles, ver "Gobierno Corporativo en las Empresas del Estado de Chile", Segundo Encuentro Latinoamericano sobre Governanca Corporatia nas Empresas Estatais. Brasilia, 2005.

precios internacionales del cobre a los niveles de 2003, y dada la rigidez típica del gasto, el total de empresas públicas podría generar un déficit de magnitud importante una vez que se revierta esta situación de bonanza.

Tabla 2. Resultado Operativo de las Empresas Públicas

(% del PIB)

	2003	2004	2005	2006
Ingresos	10,6	14,1	14,9	18,9
Gastos	9,1	10,5	10,6	13,1
Resultado Operativo Neto	0,7	2,9	3,6	5,1
Préstamo Neto	-0,2	1,9	2,8	4,1
Transferencias desde el Gobierno Central	0,2	0,2	0,1	0,2
Transferencias hacia el Gobierno Central	0,7	1,1	2,7	2,8

Fuente: Dipres.

Legalmente se considera a las Empresas del Estado como los *“Organismos creados por ley, a través de los cuales el Estado realiza una actividad comercial o industrial con miras a satisfacer la necesidad pública de que se trate”*⁶. Bajo este concepto, el Estado chileno mantiene una fuerte presencia empresarial en varias áreas económicas, las que opera en algunos casos emblemáticos con leyes especiales y al resto a través del Sistema de Empresas Públicas (SEP). Este último se especifica como *“un organismo técnico que asesora en forma integral al Estado en cuanto a la administración y control de las empresas públicas que las que es dueño o tiene participación como accionista”*. En otras palabras, el SEP es el brazo del ejecutivo para actuar como mandante de los intereses del propietario en estas empresas.⁷

En principio, si bien la propiedad estatal no constituye una inadecuada asignación de los recursos, la evidencia de las últimas dos décadas en Chile muestra que la privatización de empresas públicas o ejecución de obras públicas mediante el mecanismo de concesiones ha permitido un mejor manejo de los recursos y una mayor eficiencia. En efecto, iniciada la década del noventa Chile comenzó a evidenciar un crecimiento económico más sostenido pero al mismo tiempo tenía una precaria infraestructura pública que limitaba, en gran medida, la inserción internacional. La necesidad de orientar los recursos públicos a nuevas áreas de inversión social, llevó al Estado de Chile a poner práctica un innovador sistema de concesiones de infraestructura, sustentado en una

⁶ Sistema de Impuestos Internos de Chile. Definición extraída de la clasificación de Entidades Fiscales.

⁷ Los casos especiales son los de Codelco, Empresa Nacional del Petróleo (Enap), Banco del Estado y Televisión Nacional de Chile (TVN), las que son administradas de acuerdo a leyes específicas a cada una de ellas.

alianza público-privada que permitió desarrollar en una primera etapa importantes planes de conectividad vial y aeroportuaria.⁸

La Tabla 3 resume en una matriz de doble entrada la información acerca de las empresas estatales, clasificadas de acuerdo al sector productivo al que pertenecen, y cuatro tipos de justificaciones que regularmente se esgrimen para justificar que éstas permanezcan en el sector público.⁹

Tabla 3. Empresas Públicas Actuales y Justificaciones a la Propiedad Pública

	Regula Poder de Mercado	Provee Bien Público	Estrategia de Fomento	Estrategia Política	Sin (otros) Objetivos
Servicios Sanitarios	Emp. Sanitaria de Antofagasta (Essan) y Lago Peñuelas (participación minoritaria en Aguas Andinas, Esval, Essbio y Essal)				
Transporte	Emp. Portuarias: Arica, Iquique, Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, San Antonio, Talcahuano-San Vicente, Puerto Montt, Chacabuco y Austral.	EFE-Pasajeros, MEIRO, Emp. Abastecimiento Zonas Aisladas (EMAZA)			EFE-Carga
Comunicaciones	TVN, Diario La Nación				
Industriales	ENAMI-Fundiciones, ENAP-Refinerías				
Minero-Extractivas	CODELCO-Extractiva, ENAP-Petróleo				
Financieras	Banco Estado-SS.Financieros		Banco del Estado-Fomento		
Otros	Correos, Zona Franca de Iquique	Correos	ENAMI-Fomento, Sasipa S.A., Sacor Ltda.	POLLA, Cotriza	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SEP y la Ley de Presupuesto.

Notas: EFE: Empresa de Ferrocarriles del Estado; ENAP: Empresa Nacional del Petróleo; ENAMI: Empresa Nacional de Minería; CODELCO: Corporación del Cobre.

⁸ A través de esta vía, por primera vez participaba el sector privado en los procesos de inversión, mantención y explotación de grandes obras públicas. Actualmente además se ha ampliado esta figura a la construcción y operación de cárceles, puertos y empresas sanitarias. Un detallado análisis de los principales aspectos económicos de esta experiencia se encuentra en Engel et. al (2001).

⁹ Este cuadro no considera todas las empresas públicas, pues por motivos de homogeneidad sólo se consideran aquellas empresas que habitualmente son de propiedad privada. Así, los hospitales, museos, aeropuertos, parques, estadios públicos también podrían ser categorizados de igual forma.

Hay que notar que por razones prácticas, se ha separado artificialmente a empresas de acuerdo a la naturaleza de su operación, como por ejemplo a Enap en Enap-Extractiva y Enap-Refinerías; o a EFE en EFE-Pasajeros, EFE-Vías y EFE-Carga.

Tal como se mencionara anteriormente, estas empresas cubren gran parte de sectores claves de la economía chilena. Es pertinente destacar que con el advenimiento de la democracia en el año 1990, varias otras empresas componían este cuadro, como por ejemplo las empresas eléctricas Colbún, Edelnor, Edelaysén y Edelmag, en transportes se encontraba la actual LAN Chile y prácticamente todas las empresas sanitarias del país (todas fueron privatizadas en los años 90s).

Precisamente por ello, la tabla anterior sólo sirve en tanto ordene el análisis de qué justifica y hasta dónde justifica la propiedad pública, pero no sugiere que las empresas públicas que tienen alguna justificación como tales deban seguir con este status en adelante. Tampoco se sugiere que se deban enajenar de inmediato aquellas que aparentemente no tienen una justificación económico-política para ser estatales. Un adecuado análisis caso a caso es requerido y los próximos párrafos son sólo un esbozo de ello.

Análisis

La propiedad pública tiene racionalidad económica cuando se está en presencia de imperfecciones de mercado: poder de mercado (no sólo monopolios naturales) e incompletitud de mercados (generando externalidades que acá hemos dividido en bienes públicos y en estrategias de fomento). No obstante, incluso en estos casos y tal como destaca la literatura teórica, es necesario comparar las ventajas que entrega la propiedad estatal con las ventajas relativas que entrega la propiedad privada de esas mismas empresas. Respecto del problema de poder de mercado, debido a asimetrías de información entre la empresa privada monopólica y su regulador, la propiedad privada conlleva ineficiencia en la asignación de recursos, mientras que la propiedad pública está sujeta a problemas de incentivos que generan ineficiencia productiva, ineficiencia-x e incluso corrupción por la vía de la empresa pública para satisfacer criterios políticos alejados del bienestar social.¹⁰ De igual forma, la existencia de mercados imperfectamente competitivos, como lo es el mercado financiero en prácticamente toda Latinoamérica, hace deseable que los efectos dañinos de potenciales carteles colusivos sean mitigados con la presencia de una empresa pública.¹¹

¹⁰ Algunos trabajos seminales en esta línea y que muestran diferentes *trade offs* entre la propiedad pública y la privada son los de Laffont y Tirole (1991), Pint (1992), Schmidt (1996) y Shapiro y Willig (1990). Escapando la compleja modelación de esos trabajos, el libro de Vickers y Yarrow (1988) entrega una discusión conceptual de estos mismos *issues*.

¹¹ Entre otros, véase Beato y Mas-Colell (1984), Cremer, Marchand y Thisse (1989), De Fraja (1991) y De Fraja y Delbono (1989).

De acuerdo a esta línea de la teoría económica, es posible argumentar que la propiedad pública se podría entender en el caso de Chile en empresas como las sanitarias mencionadas, Banco Estado, Correos, Enami-Fundiciones y Enap-Refinerías. De todas ellas, Banco Estado¹² y Enap-Refinerías¹³ presentan enormes retornos al fisco, lo que es un fuerte indicio de las rentas detrás de esos mercados. Por otro lado, las empresas portuarias que pertenecen al Estado, han realizado un aporte al fisco en el año 2006 de alrededor US\$ 45,8 millones,¹⁴ justificado por el aumento de las exportaciones chilenas, ya que el 96% de las mismas se transportan vía transporte marítimo.

Estas empresas portuarias que aparecen justificadas como regulando el poder de mercado en cada uno de los puertos mencionados más bien cumplen el rol de reguladores o superintendencias del contrato de concesión portuaria de los privados, pues en la gran mayoría de los casos la infraestructura pública es muy menor e incapaz de competir con la infraestructura de las empresas privadas portuarias. Por los argumentos expuestos, en la medida que el marco regulatorio de los monopolios naturales está libre de (o tiene muy pocas e insignificantes) ambigüedades y existen las adecuadas entidades regulatorias y judiciales encargadas de hacer cumplir los contratos de concesión o la regulación vigente, entonces es posible traspasar aún más empresas hacia manos privadas. Sin embargo, y tal como se ha visto en algunos sectores que gozan de privilegios u otros en donde esas condiciones para privatizar no se cumplan, es preferible la propiedad pública y sólo se puede pensar en la enajenación de esos activos en tanto se corrijan esas fallas, léase en el sector financiero y en el de combustibles líquidos.

En otras palabras, es posible avanzar aún más en la propiedad privada en sectores con poder de mercado, sin embargo en tales casos la institucionalidad regulatoria y la de la libre competencia deben ser lo suficientemente fuertes como para que el riesgo de pérdida de eficiencia asignativa se vea reducido por una eventual acción correctiva de las instituciones encargadas de regular y de velar por la competencia. Tal como lo plantea Saavedra (2005), se ha avanzado enormemente en Chile en la última década en este tenor, pero aún falta camino por recorrer en el campo de la regulación de monopolios naturales y, tal como se discute actualmente en el Congreso, en fortalecer la institucionalidad de competencia.

En cuanto a la mantención de la propiedad estatal en empresas principalmente de transportes, el principal argumento es que con ello se estarían proveyendo de bienes y servicios

¹² En efecto, los aportes del Banco del Estado al Fisco han sido en promedio anual del orden de US\$ 100 millones entre 2000 y 2004. Banco del Estado Memoria 2006 www.bancoestado.cl

¹³ Durante el 2006, Enap realizó traspasos de utilidades correspondientes a utilidades del ejercicio 2005 por US\$ 56,4 millones. Enap Refinerías Memoria 2006 www.enaprefinerias.cl

¹⁴ De acuerdo al tipo de cambio promedio para el año 2006. Datos Estadísticos del Banco Central de Chile.

públicos privadamente no rentables. Nuevamente, en términos generales es posible argumentar que existe bastante evidencia empírica para que la provisión de servicios privadamente poco rentables no deba hacerse mediante la formación de empresas públicas.

En efecto, Chile ha sido un pionero en el uso de mecanismos de mercado, como son los subsidios focalizados, para obtener la provisión de bienes o servicios en áreas en las que por diversas razones el sector privado no tiene interés. En este sentido, se ha avanzado en la privatización de muchas empresas sanitarias, pero se debiese avanzar también en diseñar programas de privatización de otras empresas susceptibles de ser concesionadas, como podría ser por ejemplo el caso de EFE-Pasajeros, EMAZA (ya se hizo en los años 90s con una empresa muy similar a ésta: Transmarchilay), e incluso de Correos. Sólo aparentemente el caso del Metro es más cuestionable su privatización en tanto la empresa más que resolver un problema de servicio no viable, sirve como instrumento de política de transporte para resolver externalidades muy complejas en el transporte público de la ciudad de Santiago.

En cuanto a la utilización de empresas públicas como un mecanismo o estrategia de fomento de un sector productivo, de una zona geográfica o de un grupo objetivo de la población, el argumento es actualmente más cuestionable de lo que lo fue en las décadas de 1930 a 1950. En efecto, el bajo desarrollo del mercado de capitales en aquella época, caracterizada además por un represión financiera que inhibía el desarrollo de instrumentos de ahorro e inversión de largo plazo, dejaban como único camino viable para acometer grandes proyectos de inversión principalmente en infraestructura al sector público. Esa fue la génesis del nacimiento de CORFO y de un sinnúmero de empresas públicas. Sin embargo, en la actualidad cualquier iniciativa privada que sea rentable encuentra adecuado acceso al mercado de capitales; en consecuencia no tiene sentido la utilización de empresas públicas como instrumento de fomento para una región productiva en particular.

No obstante, por imperfecciones en el mercado de capitales, el cual no es lo suficientemente profundo, lleva a que existan sectores principalmente de pequeños y medianos empresarios industriales, mineros, agrícolas y pesqueros que requieren de una política explícita de fomento. Nuevamente, la solución de crear una empresa pública entra en conflicto con instrumentos privados de apoyo a las actividades mencionadas, como por ejemplo los que actualmente existen para incentivar la iniciativa privada en esos sectores. Esta solución de mercado a una imperfección cuestiona la existencia de empresas estatales para la actividad de fomento, como es el caso de Enami o incluso el Banco Estado en este ámbito. La existencia de empresas públicas como las mencionadas son sólo un paliativo al problema, pero que en definitiva inhiben la solución de

mercado a las imperfecciones mencionadas y, más duramente, son en definitiva un espacio para las actividades de cabildeo y el pago de prebendas políticas.

En cuanto al carácter estratégico de empresas de comunicaciones, como TVN y Diario La Nación, tampoco resulta claro que esa justificación a la actividad de una empresa pública. El país muestra una gran diversidad de medios, en particular en televisión, y el creciente desarrollo de sustitutos cercanos, como la Internet, garantiza pluralismo en la información y en el acceso a ésta, no siendo posible o rentable su monopolización por parte de grupos de interés. Adicionalmente, si el problema es de pluralismo en la parrilla programática de estos medios, siempre es posible exigir estándares mínimos sin necesidad de adueñar una empresa para ello. Es más, el diario La Nación es un ejemplo concreto que la propiedad pública no resuelve ningún problema de falta de pluralismo pues se trata de un medio escrito que prácticamente no tiene tiraje y es raramente leído por la población.

Por último, aparecen en la Tabla 3 una serie de empresas que hemos categorizado como sin justificación para ser empresas públicas, aunque ciertamente más de alguien podrá encontrar en ellas algún objetivo que va más allá del análisis económico. Nos parece que las firmas categorizadas como sin justificaciones para permanecer como públicas debieran ser traspasadas al sector privado prontamente. Este sería el caso de las típicas empresas públicas por razones de estrategia militar (Famae, Enaer y Asmar) y a aquellas empresas “recaudadoras de recursos” (Codelco-Extractiva, Enap-Petróleo y Polla). Las primeras definitivamente no se justifican por cuanto Chile compra todo su armamento con tecnología de punta en el exterior y, además, existen empresas privadas que operan eficientemente en el país en la fabricación de armamentos y de astilleros. Tampoco es válido el argumento de que se debe tener estas empresas para todo lo que es armado y mantención de tanques, aviones y barcos de última generación, pues esa tarea es regularmente hecha por el fabricante de esos productos. En la práctica esas empresas son una concesión hacia las tres ramas de las fuerzas armadas y que en algunos casos han sido utilizadas para realizar operaciones ilícitas en el comercio de armas a nivel mundial.

Probablemente las empresas públicas cuyas privatizaciones serían más polémicas serían la de Codelco y de Enap. Ambas empresas generan enormes ingresos al Fisco.¹⁵ No obstante, todo economista sabe que el precio de una empresa corresponde al valor presente de sus ingresos y,

¹⁵ En el 2006, Codelco realizó un pago al Fisco de US\$ 8.334 millones, mientras que en el año 2005 fue de US\$ 4.442 millones. Codelco Memoria 2006 www.codelco.com

habida cuenta de la credibilidad en la política seguida, el fisco siempre puede obtener la anualidad que le genera ese activo. Luego, la recaudación fiscal no es una justificación a la propiedad pública.

Con respecto a Codelco, existen argumentos atendibles de economía política que podrían justificar mantener la propiedad estatal de las actividades de extracción de Codelco, ya que un operador privado de la envergadura de Codelco en Chile tendría inevitablemente un gran poder político. Sin embargo, previo a su privatización sería posible dividir Codelco en cuatro o cinco divisiones independientes conforme a reducir sustancialmente este problema. En lo que se refiere a Enap, las justificaciones del gobierno para no privatizarla se vincula con que es una empresa vital para la política energética del país, sobre todo con los efectos del racionamiento en el suministro de gas argentino en los últimos años. Nuevamente, se está resolviendo un problema con una solución que no es la mejor, pues la carencia de una política energética clara y creíble lleva al país a usar el instrumento de la propiedad pública, con todos los costos que ello significa en términos de baja eficiencia en la operación.

El caso de Polla es más extraño aún. Esta empresa compite duopólicamente con una empresa privada en el mercado de los juegos de azar; por lo cual, existiendo un competidor que ya satisface la demanda, su rol sería sólo el de entregar gran parte de su recaudación al fisco de alrededor US\$ 83,7 millones en el 2006. Si es así, sería en el peor de los casos igualmente rentable para el fisco venderla y obtener así el valor presente de las rentas que deje esa empresa, y de paso se evitaría los problemas propios de toda empresa pública.

Resumen

Chile tiene un Estado empresario bastante pequeño comparado a otros países de la región, lo que es consistente con el hecho de que sus ingresos y sus gastos como porcentaje del PIB están incluso por debajo de los de un país desarrollado. Estas empresas son muy poco rentables en general, asumiendo roles de subsidio implícito o de control de poder de mercado que podría ser perfectamente asumido bajo un arreglo institucional diferente. Sin embargo, en los casos en que hay poder de mercado o de externalidades necesarias de corregir, se requiere de un estudio caso a caso de a fin de decidir al enajenación de esas empresas. En tal tipo de estudios, es primordial que se haga una evaluación económica de los beneficios de ser pública comparado a que la empresa opere privadamente.

Por el lado de las empresas que cumplen con fines de fomento, políticos u otros menos conocidos, la evaluación que hacemos es que definitivamente no hay espacio para que estas sigan

siendo públicas. Los riesgos de utilizar esas empresas con fines lejanos a los económicos son enormes, lo que ha quedado de manifiesto en más de una oportunidad en los últimos 20 años con pérdidas por oscuros manejos que fácilmente podrían aplacar las necesidades sociales de gran parte de la población, y por ello en estos otros casos la recomendación apunta hacia la enajenación de esas empresas en el corto plazo.

4. El Estado como Proveedor de Servicios Públicos

Sin lugar a dudas, el Estado cumple en Chile con un importante rol como proveedor de servicios públicos, por ello que esta sección se encarga de identificar los organismos y programas que implementa el gobierno con tal finalidad. La discusión respecto de cuán eficiente es el quehacer de estos organismos es más bien a modo de ejemplo, pues una revisión acabada de cada organismo escapa de los objetivos de este trabajo.

La Tabla 4 presenta una lista con una serie de organismos públicos que tienen impacto en el quehacer económico. Estos organismos están agrupados de acuerdo a su naturaleza, lo cual facilita el análisis de estas instituciones, en especial en cuanto a sus objetivos, tareas y resultados.

Organismos de Apoyo al Fomento Productivo y la Transferencia Tecnológica

En lo positivo, y como respuesta a carencias que destacaremos enseguida en la gestión de organismos vinculados al desarrollo económico productivo, se aprecia en la actualidad la creación del Fondo Concursable de Modernización de la Gestión. Se financian propuestas por parte de universidades, empresas consultoras e incluso de los mismos servicios públicos que, luego de ser evaluadas por un comité de expertos, podrán ser incorporadas en la Ley de Presupuestos del año 2009.

Chile cuenta con una quincena de institutos tecnológicos¹⁶ destinados a la investigación aplicada, la transferencia tecnológica, generación de información sobre el correcto uso de los recursos naturales, etc. No obstante el número, la OECD ha detectado inconvenientes en la transferencia de tecnología en las que el escaso desarrollo de consultores con experiencia internacional y la falta de personal calificado es un tema pendiente.

¹⁶ "Hacia una Estrategia Nacional de Innovación. Volumen II". Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad.

Tabla 4. Instituciones de Servicio Público Seleccionadas

Excluye ministerios, subsecretarías y empresas públicas

Instituciones de Promoción y Fomento Tecnológico	
Centro de Información de Recursos Naturales, CIREN	Inst. de Desarrollo Agropecuario, INDAP
Fundación para la Innovación Agraria, FIA	Inst. de Investigaciones Agropecuarias, INIA
Oficina de Estudios y Política Agrarias, ODEPA	Inst. Forestal, INFOR
Ss. Agrícola y Ganadero, SAG	Corp. Nac. Forestal, CONAF
Inst. de Fomento Pesquero, IFOP	Ss. Nac. De Pesca, SERNAPESCA
Corp. Chilena del Cobre, COCHILCO	Ss. Nac. De Geología y Minería, SERNAGEOMIN
Corp. De Fomento de la Producción, CORFO	Ss. De Cooperación Técnica, SERCOTEC
Dir. De Promoción de Exportaciones, PROCHILE	Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS
Comisión Nacional de Inv. en Ciencia y Tecnología CONICYT	Centro de Investigación Minera y Metalúrgica, CIMM
Superintendencias (reguladores sectoriales)	
Super. de Administradoras de Fondos de Pensiones	Super. de Salud
Super. de Electricidad y Combustibles, SEC	Super. de Valores y Seguros
Comisión Nacional de Energía de Chile CNE	Super. de Bancos e Instituciones Financieras
Super. de Servicios Sanitarios, SISS	Fiscalía Nacional Económica
Dirección del Trabajo de Chile	Ss. Nacional del Consumidor, SERNAC
Servicios Mínimos	
Servicio de Tesorería	Inst. Nacional de Estadísticas, INE
Servicio de Impuestos Internos, SII	Ss. Electoral de Chile
Dir. Meteorológica de Chile	Corporación de Asistencia Judicial
Consejo de Defensa del Estado de Chile	Dir. De Aprovisionamiento del Estado.
Defensoría Penal Pública de Chile	Oficina Nacional de Emergencias, ONEMI
Otros Servicios	
Caja de Previsión de la Defensa Nacional, CAPREDENA	Dir. de Previsión de Carabineros de Chile, DIPRECA
Instituto de Normalización Previsional, INP	Ss. Nacional de Salud.
Ss. de Salud Metropolitano del Ambiente, SESMA	Dirección del Medio Ambiente, DIMA
Ss. Nacional de Menores, SENAME	Junta Nac. de Jardines de Infantes, JUNJI
Ss. Nacional de Turismo, SERNATUR	Ss. Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada.
Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB)	Corp. Nacional del desarrollo indígena.
Consejo Nacional de la Cultura y las Artes de Chile	Dir. General de Movilización Nacional
Ss. Nacional de Capacitación y Empleo	Ss. Nacional de la Mujer.
Fondo Nacional de la Discapacidad, FONADIS	Dir. Nac. De Fronteras y Límites del Estado de Chile
Comité de Inversiones Extranjeras	Chiledeportes
Dir. Gral. de Aeronáutica Civil, DGAC	Inst. Antártico Chileno, INACH
Dir. Gral del Territorio Marítimo Mercante.	Dir. De Bibliotecas, Archivos y Museos.

Fuente: Elaboración propia a base de datos de la Dirección de Presupuestos.

En efecto, respecto de aquellos organismos dedicados a labores de fomento productivo y apoyo a sectores productivos específicos, como el silvoagropecuario, el minero y el pesquero, es válido cuestionarse la validez de mantener una estructura descentralizada de seis entidades dedicadas a otorgar servicios al sector agrícola (Ciren, Fia, Indap, Inia, Odepa y Sag), ciertamente no todos con igual tipo de mandato, además de dos para el sector forestal (Conaf e Infor). Las dudas apuntan a la duplicación de algunas tareas, tanto entre estos organismos como de algunos de ellos con la acción de entidades privadas en este ámbito. Por ejemplo, resulta dudosa la provisión estatal de los servicios de transferencia tecnológica al sector agrícola privado que entregan estas

instituciones, en especial si se considera que desde 1982 parte de esta labor es realizada por el propio sector privado a través de los GTT (grupos de transferencia tecnológica).¹⁷

Dentro de ese mismo grupo de organismos que trabajan con los sectores productivos, se encuentran algunas creadas para objetivos específicos aparentemente obsoletos. Por ejemplo, el CIMM ha sido hasta hace poco duramente cuestionado pues creó una empresa filial CIMM-TyC, la que a pesar de ser empresa pública y realizar actividades de consultoría en el área minera tal como si fuera una empresa privada más, sus ejecutivos no responden mayormente a dueño alguno, en particular ni a la dirección de presupuestos, ni al SEP ni tampoco al propio CIMM. En otras palabras, se utilizó el espacio y alero que brindaba un organismo público que otorga servicios de investigación minera, para crear una empresa en donde el problema de agencia se exagera al límite de que el dueño (el Estado) pierde el control de la empresa. Finalmente, respecto del CIMM mismo, nos preguntamos por qué no tratar el tema de la investigación minera tal como se hace con otras disciplinas en Chile, descentralizadamente a través de Conicyt.

Algo similar ocurre en varias de las instituciones dedicadas a las actividades de fomento productivo y tecnológico a nivel transversal. Respecto del rol de Indap, Sercotec y el Fosis, nos cuestionamos si no sería mejor que las labores de apoyo a la pequeña y mediana empresa estuviesen concentradas en programas horizontales, por ejemplo administrados por CORFO, y así eliminar, por un lado, los clientelismos tan propios de estas instituciones – en donde la lógica de incentivos y responsabilidades definitivamente no opera – y, por otro, aprovechar las economías de alcance en la provisión de estos servicios. Durante los primeros años de la década de los 90s se avanzó en esta línea, fundamentalmente al suprimirse los préstamos directos de CORFO y el congelamiento de los fondos de garantías a pequeños empresarios. Sin embargo, no se ha avanzado en la revisión de la estructura del sector público en este ámbito, incluso revirtiéndose la situación de ingerencia directa del Estado en el acceso al crédito con la reactivación de las garantías estatales durante la presente década.

Organismos Reguladores

En cuanto a los servicios que regulan o fiscalizan actividades específicas del sector privado, éstas están principalmente cubiertas por diversas superintendencias. Su presencia como entes reguladores y fiscalizadores tiene una razón fundamental en el marco de una economía de

¹⁷ De acuerdo a su propia definición de ámbito de tareas, se definen los GTT como “una organización privada sin fines de lucro, que tiene por objetivo mejorar la rentabilidad de sus miembros, a través del trabajo asociativo de sus grupos, los que se reúnen sistemáticamente a compartir sus experiencias tecnológicas y empresariales.” (www.gtt.cl)

mercado. Creemos que, al contrario de los casos anteriores, se evidencia la falta de organismos reguladores en áreas en que el Estado ha entregado y está entregando al sector privado la operación del mercado. En particular, el programa de concesiones en carreteras, puertos y aeropuertos, junto a otras concesiones de infraestructura pública que se avocinan prontamente, requiere de la creación de una Superintendencia de Concesiones dedicada cien por ciento a velar por el cumplimiento, renegociaciones y nuevas adjudicaciones de las concesiones.¹⁸

Adicionalmente, es muy complejo que al igual que en obras de infraestructura concesionadas, no existe una superintendencia que regule al sector de telecomunicaciones, siendo el propio ministerio del ramo a través de la subsecretaría de telecomunicaciones quién ejerce este rol. En este caso, al igual que en concesiones, es preocupante que el mismo ministerio encargado del desarrollo sectorial sea además el regulador y fiscalizador. Esta confusión de roles es nefasta cuando se trata de sectores tan sensibles para el desarrollo del país y las actividades están totalmente concentradas en un solo ente, el que en general privilegia la promoción del servicio, con claros beneficios para las empresas reguladas, en lugar de fijar precios y estándares de calidad eficientes.

Aunque con menos matices, similar problema se vive con la regulación energética (eléctrica principalmente), al depender la CNE directamente del Ministro de Energía; al igual que la regulación ambiental, al quedar la Comisión Nacional del Medioambiente como un ministerio en lugar de sólo como entidad reguladora de los temas ambientales en el país.

Servicios Mínimos

A diferencia de la tardía modernización de los organismos relacionados a materias de innovación en Chile, desde el año 1990 se inició un fuerte proceso modernizador de la gestión de servicios públicos esenciales para la gestión pública (o servicios mínimos). Este proceso redundó en que en menos de 8 años el Servicio de Impuestos Internos redujo las tasas de evasión tributaria, para el caso del impuesto al valor agregado, desde un 29% en 1989 a un 19,7% en 1997 (Barra y Jorrat, 1999), producto principalmente de la modernización de sus sistemas computacionales. Es más, la tasa de evasión de este tipo de impuestos se habría reducido a un 11% en el año 2005 de acuerdo a antecedentes del propio SII. En cuanto al servicio prestado, actualmente cerca de un 97% de las personas y sociedades realizan sus declaraciones anuales de impuestos por Internet.

¹⁸ Se discute actualmente en el Congreso una iniciativa legal en este tenor.

Asimismo, es destacable la modernización mostrada en las últimas dos décadas por la Tesorería General de la República, en particular su sistema de pagos en línea que le han puesto a la par con lo mostrado por el sector bancario.

Un tercer ejemplo de innovación en la gestión del aparato público se encuentra con la creación del portal Chile Compra. Se trata de una plataforma electrónica para las adquisiciones del Estado (www.chilecompra.cl) que ha hecho más transparente el rol no sólo de la Dirección de Aprovisionamiento del Estado sino de todas las reparticiones públicas que requieren comprar a través de un proceso de licitación más transparente bienes y servicios desde el sector privado.

Otros Servicios

En general el número de organismos del gobierno central dedicados a satisfacer necesidades de la población es consistente con las diversas tareas que requiere el poder ejecutivo para realizar éstas. Sin embargo, el diseño de la institucionalidad en dos sectores nos parece preocupante y digno de revisar acá. Uno es el tema ambiental y el otro es el de la previsión social.

El número de instituciones no asegura ni es dañino a la entrega de un buen servicio. Sin embargo, las labores que en el área ambiental ya realiza la CONAMA dejan poco espacio para la existencia de otros organismos, como la Dima y los respectivos servicios de salud. De hecho, nos parece que el fuerte rol fiscalizador y mediático que cumple el Sesma en materia ambiental más responde al *lobby* del gremio médico para tomar decisiones particulares en los problemas ambientales que a una adecuada institucionalidad ambiental para el país. Este problema de exceso de entidades dedicadas aparentemente al mismo tema es similar al observado con los organismos de apoyo a la pequeña y mediana empresa; y sus soluciones deben ser tomadas bajo una lógica muy similar.

Finalmente, debiera abordarse el que Carabineros (Policía) y las Fuerzas Armadas mantengan instituciones previsionales (Capredena y Dipreca) al margen del sistema de seguridad social privado que rige desde 1981 para todos los demás chilenos. No hay razones de fondo que justifiquen un trato especial a los “trabajadores” de este sector. En consecuencia, una discusión sería en cuánto al rol social de la previsión social de carabineros y las fuerzas armadas requiere ser hecha, en especial la cuantificación de los costos y beneficios sociales de esta institucionalidad.

Resumen

Al igual que en el caso de las actividades empresariales del Estado, no parece exorbitante el número de organismos dedicados a entregar servicios públicos a la población. Algunos problemas

detectados tienen que ver principalmente con la existencia de instituciones que responden más que nada a intereses de los principales grupos beneficiados o que han quedado obsoletos con el paso del tiempo, principalmente en el área de fomento y transferencia tecnológica, en los temas ambientales y en el de la previsión de la policía y las fuerzas armadas. Por otro lado, se requiere avanzar hacia la creación de organismos que provean de una adecuada regulación en el sector recientemente traspasado al sector privado: las concesiones de infraestructura; así como la revisión de la institucionalidad reguladora en los sectores energéticos y de telecomunicaciones.

En consecuencia, en algunas áreas se observa una ineficiente presencia del Estado en la provisión de servicios básicos, siendo en algunos casos por exceso de instituciones y en otros casos por la falta de ellas. En otras áreas, por el contrario, se observan los frutos de un desarrollo institucional que tiene cerca de 18 años, como es en los servicios mínimos destacándose el caso de las recaudaciones tributarias y el de compras públicas.

5. El Estado como Proveedor de Necesidades Básicas

Un desarrollo económico estable es un elemento clave para que el Estado avance en la satisfacción de las necesidades básicas de la sociedad. Al mismo tiempo, la estabilidad macroeconómica permite al Estado contar con ingresos suficientes para destinarlos a una mayor cobertura y mejorar la calidad de los programas sociales que administra. En cuanto a las políticas tendientes a reducir la pobreza, las que se aplican en Chile tienen el objetivo de beneficiar a los individuos carentes de educación, cobertura social y mala alimentación. Estas políticas están basadas en la identificación de dichas carencias y, luego, en el diseño de programas específicos para su superación. Desde el punto de vista económico, los programas sociales constituyen proyectos con prioridades sociales sometidos a una evaluación económica pre y post ejecución. El gasto que realiza el gobierno debe tener como respuesta un impacto positivo en la sociedad mediante mejoras en los estándares de vida de los ciudadanos. Como parte de los esfuerzos, el Estado destina parte de su presupuesto a la provisión de servicios básicos como salud, educación, vivienda y seguridad social.

En la Tabla 5 se aprecia la importancia que le atribuye el gobierno a estas actividades, en tanto ellas tienen una alta participación en el gasto fiscal total. Las estadísticas fiscales para los últimos años no muestran importantes modificaciones en cuanto a las asignaciones de los diferentes servicios básicos, sólo cabe resaltar que para el año 2006 se evidencia un leve incremento de la participación en el presupuesto del sector de salud y vivienda, éste último debido a los mayores

programas de vivienda creados ese año. Otro punto a destacar es que si bien el gasto destinado a la protección social tuvo un incremento entre 2003 y 2006 de 12,2%, en términos relativos al gasto total, este ítem disminuyó su participación dentro del gasto total.¹⁹

Tabla 5. Gasto del Gobierno en Servicios de Necesidad Básica

Como % del Gasto Total

	2003	2004	2005	2006
Servicios Públicos Generales	6,9	6,9	6,6	6,4
Vivienda y Servicios Comunitarios	0,9	1,1	1,1	1,4
Salud	10,5	10,5	10,5	11,2
Educación	17,8	18,1	17,0	16,8
Orden Público y Seguridad	6,2	6,3	6,8	6,8
Protección Social	34,5	33,4	33,4	32,1

Fuente: Dipres.

En lo que sigue de esta sección se describirán las políticas que tiene el objetivo de satisfacer las necesidades básicas para los principales sectores sociales: educación, salud, vivienda y previsión social.

Educación

En lo que se refiere a la financiación y ejecución del servicio, la educación básica y media en Chile es provista por un sistema mixto público-privado. De esta forma, los establecimientos educativos se pueden clasificar en cuatro tipos: municipales, particulares subvencionados, particulares pagados y corporaciones de administración delegada.

A principios de los años 80s se pasó de un sistema de financiamiento de la educación que utilizaba el mecanismo de apoyo directo a la oferta a uno basado en subsidios a la demanda. En efecto, el Estado entrega subsidios educacionales que, junto a los aportes de los municipios, permiten el financiamiento de los establecimientos municipales. Los establecimientos particulares subvencionados, por su parte, se financian a través de los subsidios que entrega el Estado y las contribuciones de las familias. Los colegios particulares pagados, a diferencia de estos otros, se financian con aportes de las familias que reciben a través del cobro de la matrícula; y, en algunos

¹⁹ En el año 2003 el gasto (en millones de pesos del año 2006) en protección social fue de \$ 4.018.588, mientras que en 2006 fue de \$ 4.530.000. Es decir, en torno a un 8% del PIB.

casos, de las corporaciones de administración delegada se financian con recursos públicos entregados a través de convenios.

Dentro del aporte del Estado, la principal fuente de financiamiento es la Subvención Escolar que opera para toda la educación básica y educación media. En la actualidad se encuentra en tratamiento el Proyecto de Ley que establece la subvención universal para el nivel kínder (pre escolar). Básicamente, la subvención consiste en un pago por alumno que se calcula mensualmente por el producto de la asistencia media promedio registrada en un curso (tres últimos meses) y una unidad de cuenta denominada Unidad de Subvención Escolar (USE).

Los objetivos en materia de educación por parte del Gobierno son el mejoramiento de la infraestructura y equipamiento de los establecimientos educacionales, así como también el incremento en la efectividad de la enseñanza. Estos objetivos están contemplados de lograrse mediante el aumento de las tasas de matrículas y el nivel de retención, dándoles una importancia preferencial a los alumnos más vulnerables. En este contexto se contemplan entre otros los siguientes planes: i) Subvención Escolar Preferencial, la que entrega aportes adicionales a los estudiantes más vulnerables generando un apoyo especial para los establecimientos municipales y particulares subvencionados que atienden a estudiantes de escasos recursos; ii) Ruta digital de Internet; iii) Programa de Alimentación Escolar; iv) Fondo Solidario de Crédito Universitario; v) Sistema de Créditos con Aval del Estado. Demás está decir que los tres primeros planes aplican para la enseñanza básica y media, mientras que los últimos dos planes son específicos a la educación superior.

El actual desafío del Estado chileno es reafirmar el rol del mismo a través de la orientación (en términos de calidad) de los contenidos y la formación de la actividad educativa. Es por eso que las autoridades del Ministerio de Educación han firmado un acuerdo político²⁰ para mejorar la calidad de la educación del país. El documento propone una nueva Ley General de Educación (LGE)²¹ que reemplaza a la antigua Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) dictada en 1990. Entre los principales elementos del acuerdo se destacan: i) una institucionalidad pública más sólida con la creación de una Superintendencia de Educación; ii) una nueva estructura curricular, en donde la educación primaria tendrá una duración de 6 años y la educación secundaria consistirá de cuatro años de formación general y dos de formación diferenciada; iii) financiamiento a través

²⁰ "Acuerdo por la Calidad de la Educación" (noviembre de 2007). Este documento se puede descargar de www.mineduc.cl/biblio/documento/200711131451580.acuerdocalidaddeleducacion.pdf (revisado: 27/1/08).

²¹ Con fecha 11 de abril de 2007 ingreso al Congreso Nacional el proyecto de Ley General de la Educación (Mensaje N° 55-355)

del ya mencionado programa de subvención preferencial, del incremento parejo a la subvención escolar de un 15% y los reajustes especiales para las escuelas rurales y la educación de adultos; y, iv) la creación de un Consejo Nacional de la Educación que reemplace al Consejo Superior de Educación para una visión amplia de la educación, a nivel nacional y a largo plazo.

Las políticas básicamente son del tipo de coordinación, acreditación y mejoramiento de la educación, junto a cambios en la orientación y en la estructura de ciertos niveles del sistema educacional.

Los resultados del trabajo que realizó el Gobierno en materia de educación se reflejan en diversos indicadores²² que son calculados por el Ministerio de Educación cada año. En este sentido, se considera que el gasto en educación expresado como porcentaje del PBI, como un indicador que refleja la prioridad que otorga el país a la educación en la distribución de recursos, además de proporcionar una medida relativa de su inversión en el área de educación. En Chile, el gasto público en educación general ha aumentado de manera importante, pasando de representar alrededor de un 2,1% del PBI en el periodo 1990-1994 a alrededor de un 3,2% del PBI en el periodo 2000-2006. Esto también se refleja en el aumento sostenido del gasto anual por alumno. Durante el primer periodo considerado, el gasto público por alumno de educación básica era de alrededor de \$ 239.000, y por alumno de educación media era de \$231.000; mientras que en el segundo periodo alcanzaron valores de \$545.000 y \$564.000 respectivamente, mostrando un incremento de 2,3%.²³

Como resultado de los gastos que realiza el gobierno en el área de educación, la tasa de crecimiento de la matrícula escolar durante el periodo 1990 - 2006 ha crecido en 22,6 % a nivel nacional, mientras que la tasa de deserción de la Educación Básica cayó desde 1,5% a 1,1%, pero no así la tasa de deserción de la Enseñanza Media, la cual sufrió un incremento de 0,3 puntos porcentuales (pasó de 6,5% en el 2000 a 6,8% en el 2006).

Por otro lado, la tasa de analfabetismo es, sin lugar a dudas, una guía alternativa para medir la eficacia del sistema educacional, ya sea en la educación formal como también en la educación de adultos y de los programas de alfabetización que aplica el Gobierno. Desde el año 1996, la tasa de analfabetismo ha pasado de 4,65% a 3,52% en 2006, lo que significa que en 10 años el porcentaje de analfabetos de 15 años o más, ha disminuido en 1,13 puntos porcentuales.

Chile ha avanzado mucho en lo que respecta a la educación pero todavía existen desafíos. En este sentido, por ejemplo, el sistema de educación debería generar mecanismos para eliminar

²² Para mayores antecedentes ver "Indicadores de la Educación en Chile 2006", MINEDUC.

²³ Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2008.

ciertas prácticas discriminatorias en el acceso a las escuelas. Este resultado se traduciría en un gran avance contra las desigualdades sociales en pro de una mejor calidad en la educación.

Salud

La contrarreforma realizada durante el gobierno militar en 1981 creó en Chile un sistema de Salud que se compone de dos subsistemas que actúan separadamente, operando entre el sector público y el privado. La desigualdad que presenta este sistema de acceso a la salud está determinada en gran parte por el nivel de ingreso de que disponga el ciudadano, además del estado de salud, edad y género del sujeto, de modo que existe inequidad en el acceso a la mayoría de las prestaciones de salud. En este sentido hay que destacar que estos subsistemas funcionan con incentivos distintos. Por un lado, el sector privado lo hace en una lógica de empresa privada en la provisión y de seguro de salud en el aseguramiento; mientras que, por otra parte, el sector público enfrenta graves dificultades para responder con cierta cobertura de salud a todos los habitantes.

Los objetivos del Estado hacia este sector están asociados principalmente a la disminución de la mortalidad infantil y materna. Esto, junto a la reducción de las desigualdades en salud y el aumento en el grado de accesibilidad de los grupos más desfavorecidos de la sociedad, se han convertido en los principales propósitos del Gobierno. En cuanto a las metas concretas en este servicio, el gobierno se encuentra ejecutando una serie de programas, entre los que se destacan el plan AUGE (o GES: garantías explícitas a la salud), el programa red de urgencia, la atención médica de urgencia, los servicios de atención primaria de urgencias; los servicios de urgencia rural, el programa de salud mental y el programa nacional de alimentación complementaria.

De esta forma, la política de salud del gobierno consiste básicamente en crear programas orientados más directamente a los sectores pobres, promoviendo políticas de salud gratuitas con el aumento de las bonificaciones de las consultas médicas, la incorporación de atención dental e incremento de los subsidios al parto institucional.

Una evaluación de esta política permite concluir, en lo referido al presupuesto destinado para el sector salud, que éstos han incrementado notablemente, revelando un aumento positivo de alrededor de un 85% entre el periodo 2000 y 2007.²⁴ A pesar de eso, el gasto público en salud como porcentaje del PBI, no ha mostrado variación muy significativa según los datos obtenidos del Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. A saber, durante el año 2000, este ratio era de

²⁴ En el año 2000 el presupuesto para el sector salud fue 1.185.904 millones de pesos; mientras que en 2007 éste fue de 2.194.045 millones de pesos. Ambos montos medidos en moneda del año 2007. Para mayor detalle, véase "Avances 2007". Gobierno de Chile, Ministerio de Salud.

2.8%, mientras que para el año 2005 su valor no había variado en absoluto. De la misma fuente podemos citar al indicador “cantidad de camas hospitalarias por 1000 habitantes” cuya trayectoria solamente mostró una pequeña caída de 0,3 puntos en términos de cama por habitantes durante el periodo 2000-2004, lo que puede justificarse por una caída en la cantidad de camas de un 7%.

A pesar de lo anterior, para el periodo considerado, el promedio de habitantes por medico colegiado, disminuyó casi un 8%, lo que se traduce en mejor atención medica a la población y un aumento considerado de la cantidad de médicos colegiados, de casi un 14%. En línea con lo anterior, según la Organización Panamericana de la Salud,²⁵ Chile ha mostrado buenos resultados en lo que respecta a la relación de gasto público en salud con los logros en términos de resultados. A saber, el número de establecimientos de atención ambulatoria pasó de registrar un valor de 3,3 en el 2000 a 4,7 en el 2005.

En lo que respecta a la cobertura de las obras sociales, según la Encuesta de Protección Social de 2006, calculada por el Ministerio del Trabajo y Prevención Social, muestra, que a medida que avanza la edad, la población chilena muestra una tendencia a aumentar la participación en FONASA indigente y no indigente, y a disminuir la participación en ISAPRES. De esta forma, la participación en el sistema de salud también muestra una fuerte segregación por tramos de ingresos ya que en tramos de ingresos hasta \$200 mil, alrededor de un 80% de las personas pertenecientes a cada uno de estos tramos pertenecen al sistema de salud FONASA. En este sentido, mientras menor es el nivel de ingresos mayor es la participación en el sistema público, lo que de alguna forma u otra, refleja inequidad social.

Vivienda

En Chile, el conjunto habitacional es provisto por un sistema mixto privado-público. Por una parte, el gobierno otorga subsidios a través de diferentes planes que ejecuta el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y, por otra, el sector inmobiliario se financia a través de sus propios medios. De esta manera, el parque habitacional existente está constituido por los Servicios de Vivienda y Urbanización, municipios o por el sector inmobiliario privado, ya sea con o sin aplicación de un subsidio o subvención habitacional.

Los programas actuales que está llevando a cabo el gobierno se resumen en la Tabla 6. Además de los programas presentados en dicha tabla, en la Ley de Presupuesto para el año 2008, están contemplados gastos para el Programa de Recuperación de Barrios, cuyo objetivo es mejorar

²⁵ Organización Panamericana de la Salud, Unidad de Análisis de Salud y Estadísticas. Iniciativa Regional de Datos Básicos en Salud; Sistema de Información Técnica en Salud. Washington DC, 2007.

200 barrios en el país, el Programa de Pavimentos Participativos y el Programa de Rehabilitación de Espacios Públicos. Con todo, el gobierno se encuentra aplicando una fuerte batería de políticas sociales que están destinadas a reducir el déficit de allegamiento, de hacinamiento y de habitabilidad.²⁶

Tabla 6. Programas de Vivienda Vigentes

Programa	Contenido
Fondo Solidario de Vivienda I (programa sin deuda para familias del 20% más pobre)	*Construcción de Viviendas o compras de viviendas nuevas o usadas. *Las viviendas nuevas deben tener al menos 2 dormitorios y poder ampliarse hasta un mínimo de 55 m ² . *El subsidio para construir va de 330 a 470 UF.
Fondo Solidario de Vivienda II (programa con opción de crédito para familias del 40 % más pobre)	*Compra de viviendas nuevas o usadas. *El subsidio para construir va de 280 y 420 UF. *El crédito complementario es optativo y puede ser hasta 300 UF (con garantía estatal).
Subsidio diferenciado a la localización	*Premia la buena ubicación. *Subsidio Maximo de 200 UF para FSVI y de 100 UF para FSV II.
Subsidios para los sectores medios (programas con créditos complementarios para familias de los quintiles II y III)	*Sistema de Subsidio Habitacional: Subsidio general según el precio de la vivienda. *Leasing Habitacional
Subsidio Rural (programa para familia del 40% más pobre residentes en áreas rurales)	*Vivienda individual en terreno propio con al menos 2 dormitorios. *El subsidio va de 220 a 300 UF *El crédito hipotecario es optativo.
Programa de Protección del Patrimonio Familiar (<i>para familias propietarias</i>)	*Mejoramiento del entorno. *Mejoramiento de la vivienda *Ampliación de la vivienda.

Fuente: MINVU.

nota: 1 UF aprox. US\$40.

Las implicancias de las políticas implementadas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en los últimos años han sido varias, entre las más importantes se pueden mencionar el mejoramiento del parque habitacional, la recuperación en el deterioro de las viviendas y el desarrollo de un mercado secundario de viviendas.

En este contexto, la ejecución de las políticas públicas en el sector inmobiliario representan gran parte de los recursos del Gobierno, por lo que es importante analizar tanto la conveniencia de los recursos invertidos, como la eficacia y efectividad de los instrumentos ejecutados. En este sentido, la inversión en la construcción habitacional en la última década representó alrededor de 5,5% del PIB.²⁷ En lo que respecta a su composición público-privada, cerca de un 90% de la

²⁶ Déficit de allegamiento se da cuando más de una unidad familiar comparte la misma vivienda; el de hacinamiento se entiende por el número de personas por dormitorio; y el de habitabilidad a las condiciones de protección, materialidad, servicios básicos, disponibilidad de agua y alcantarillado de las viviendas.

²⁷ Para mas detalle, véase "Gasto Publico en la Vivienda". Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda.

inversión fue realizada por el sector privado. Vale la pena aclarar que, a pesar de las estadísticas, el sector público ha aumentado su participación relativa desde un 6,5% en promedio en el periodo 1996-1998 a un 10 % en el periodo 1999-2004.

Así, el gasto público en Vivienda se puede desagregar en pago de subsidios e inversión en construcción directa, a través del Programa de Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización. Durante el periodo 1996-2004, como consecuencia de una política explícita del Gobierno, el peso relativo de los subsidios ha incrementado 26 puntos porcentuales de la inversión pública en vivienda.

En el tabla 7 se puede observar que el gasto en subsidios tipo Reparación y Ampliación ha tomado importancia en las erogaciones del gobierno. En este sentido, durante el periodo 2005-2007, la variación porcentual (a igual moneda o UF) registrada por ese ítem fue de alrededor 5 mil por ciento. Esto podría ser evidencia de que se han utilizaron estos fondos para la reparación y ampliación de viviendas correspondientes a anteriores programas, no obstante el incremento es significativo.

Tabla 7. Viviendas Terminadas y Subsidios Pagados

(Por tipo de Subsidio**)

Tipo Subsidio		Periodo					Variación % UF 05-07
		1990	1995	2000	2005	2007	
Viviendas	Unid.	61.581	85.407	70.487	76.912	78.290	
	UF.	8.244.911	13.201.236	11.895.208	14.533.906	18.479.519	27,15
Reparación y ampliación	Unid.	0	2.226	1.319	1.027	26.809	
	UF.	0	77.416	37.856	29.091	1.538.640	5.189,06
TOTAL	Unid.	61.581	87.633	71.806	77.939	105.099	
	UF.	8.244.911	13.278.652	11.933.064	14.562.997	20.018.159	37,46

**.: Programas de reparación y ampliación: Progresiva II etapa, Protección Patrimonio Familiar y Mantención Vivienda SERVIU.

Fuente: Minvu.

En lo que respecta al déficit habitacional, las estadísticas muestran que en 10 años, la razón de números de viviendas y población no cambió sustancialmente. En este sentido, en el año 1992, había casi tres millones de viviendas para más de trece millones de habitantes, lo que implica más de 4 habitantes por vivienda en promedio. En contraste, en el año 2002, había casi dieciséis millones

de habitantes para casi cuatro millones de viviendas, lo que equivale también a 4 habitantes por vivienda en promedio.²⁸

De lo anterior, se podría decir que el principal desafío del sector público es lograr un mayor rol social que permita obtener una segregación urbana más equilibrada, además de generar incentivos necesarios para un mayor cuidado de las viviendas y su entorno.

Previsión Social

Tal como se describe en la primera parte de este trabajo, la seguridad social en Chile encuentra su pilar en un sistema de pensiones que se basa en el funcionamiento de cuentas de capitalización individual, en las que los afiliados depositan sus cotizaciones previsionales, las que, a su vez, se capitalizan obteniendo una rentabilidad por medio de las inversiones que se realizan con los recursos de dichos fondos. Luego, al finalizar la vida activa del trabajador, este capital es devuelto al afiliado o a sus beneficiarios en la forma de pensión. En otras palabras, en 1981 se reemplazó el sistema de reparto o *pay-as-you-go* por uno de capitalización individual.

En la actualidad, la afiliación al sistema de pensiones es obligatoria para todos los trabajadores dependientes y voluntaria para los trabajadores independientes o que pertenecían al antiguo sistema de reparto. De esta manera, los trabajadores afiliados al sistema de pensiones, menores de 65 años de edad si son hombres y menores 60 años de edad si son mujeres, están obligados a cotizar en su cuenta de capitalización individual el 10% de sus remuneraciones y rentas imponibles, con una renta tope de UF 60 mensuales (aproximadamente esta renta tope es de 2.400 dólares mensuales).

La administración de estos fondos está a cargo de sociedades anónimas cuyo objeto exclusivo es la administración de fondos de pensiones, denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Estas empresas están reguladas por la Ley en cuanto a su constitución y operación y se encuentran sometidas a la fiscalización de la Superintendencia de AFP (SAFP).

Un hecho a destacar es la reciente aprobación legal que reforma el sistema provisional (Marzo de 2008), siendo el cambio más importante desde que se creó el actual sistema de AFP. La nueva normativa agrega al sistema de cotización individual un pilar solidario que se hará cargo de todas aquellas personas que hoy no están en el sistema por no haber cotizado en el pasado, principalmente los trabajadores independientes. Asimismo, incentiva una mayor competencia entre las AFP con el objetivo de mejorar la rentabilidad de las pensiones e incluye beneficios para las

²⁸ Según datos obtenidos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2004).

mujeres y los jóvenes. Estas nuevas medidas, que tienen por finalidad fomentar la competencia en el sistema de AFP, tienen por objeto mejorar la calidad de servicio y disminuir los costos para los usuarios, ya que ello se traducirá en pensiones más altas a la población.²⁹

Resulta interesante analizar las estadísticas antes y después de la reforma del sistema de pensiones aplicada en Chile en 1981. El panorama es bastante ambiguo: los índices de cobertura ocupacional y efectiva muestran niveles similares a los que Chile presentaba con anterioridad a la reforma de ese año. De esta forma, la evaluación de la cobertura del sistema de pensiones chileno muestra una caída de la densidad de cotización (porcentaje del tiempo en edad de trabajar que el afiliado ha realizado cotizaciones provisionales), la que se espera superar cuando se implementen las medidas introducidas con el cambio legal del año 2008.

Cuando se hizo la reforma, se esperaba que la densidad de cotización alcanzara valores del alrededor al 90%, pero la Encuesta de Protección Social de 2006 muestra que en la actualidad, ésta sólo alcanzó un 52,4%, unos 0,3 puntos porcentuales a diferencia del registro calculado en el 2004.³⁰ Según el informe, las diferencias susciben principalmente por sexo, grupo educacional, categoría ocupacional y edad. Por ejemplo, al desagregar por sexo, los hombres tienen una densidad promedio de 61,2% mientras que las mujeres representan un 41,1%, lo que se traducen en que, en un año, los hombres en promedio cotizan 7 meses y las mujeres solamente 5 meses.

Asimismo, a mayor educación, mayor es la densidad de cotización; mientras que si desagregamos por categoría ocupacional, los trabajadores independientes presentan en promedio menor nivel de cobertura que los dependientes. También se puede concluir que los afiliados más jóvenes presentan densidades de cotización menores que un afiliado que se encuentra en los últimos años de su vida laboral. Lo anterior confirma que la situación laboral de las personas afecta directamente su situación previsional, determinando el monto final de sus pensiones y ratifica la necesidad de perfeccionar y corregir el sistema de pensiones en la dirección de los cambios recientemente introducidos al sistema.

En cuanto a la calidad de la cobertura en la población adulta mayor, la Dirección de Presupuestos estimó que con la instalación del sistema de capitalización individual el grupo cubierto por una pensión contributiva se reduciría de 65% en la actualidad a alrededor de 50% en 2020. Estas mismas proyecciones estiman que alrededor de un 60% de los pensionados del sistema

²⁹ Licitación de nuevos afiliados, subcontratación de servicios, ingreso de nuevos actores, licitación separada del seguro de invalidez y sobrevivencia, entre otras. Para un mayor detalle acerca de esta reforma consúltese en www.safp.cl

³⁰ Encuesta de Protección Social 2006: Presentación General y Principales Resultados. Ministerio del Trabajo y Prevención Social. Subsecretaría de Prevención Social. www.proteccionsocial.cl

de AFP tendrá pensión por debajo o igual a la pensión mínima garantizada por el Estado, de seguir este sistema tal como fue diseñado hace casi 30 años atrás.

También la reforma al sistema de pensiones provocó cierto impacto en la distribución del ingreso al cambiar la forma de determinar los nuevos ingresos en la edad pasiva de las personas. De acuerdo a Reyes y Pino (2006), la distribución del ingreso es levemente más desigual durante el retiro que en la vida activa.

Actualmente se está poniendo en marcha las nuevas medidas de la reforma previsional del año 2008, cuyos resultados se van a poder observar con el tiempo. Lo que es claro es que si las acciones propuestas por el Gobierno se cumplen, el resultado se traduciría en un incremento de la calidad y equidad de los beneficios del sistema de chileno de pensiones.

6. Evaluación de la Gestión Pública e Introducción de Incentivos

La gestión pública en Chile tiene una larga historia de burocracia, con normas y procedimientos que poco se reflejan en resultados activos. Como consecuencia de una estructura de incentivos muy poco poderosos, en donde por años jamás existió un pago asociado a los esfuerzos sino que por el contrario éste ha dependido principalmente de una escala de sueldos y salarios asociados a la antigüedad de la persona en el cargo, se encuentran bajos niveles de eficiencia en la provisión de los servicios y, en algunos casos, bajos niveles de eficiencia en el logro de los objetivos esperados por la sociedad.

Desde el punto de vista teórico, el problema de la gestión pública radica en las asimetrías de información entre los empleados públicos, sus superiores y el de estos con los “dueños del negocio”, que son todos los ciudadanos del país. Estos últimos están representados por una serie de principales (ministros, parlamentarios, agrupaciones gremiales, etc.) con diversos objetivos, incluso en algunas circunstancias llegan a ser opuestos. Es sabido que lo difuso de los objetivos en las tareas en los servicios públicos, la multiplicidad de principales, y la imposibilidad de escribir contratos completos en este ámbito llevan a que la estructura de remuneraciones del sector público sea prácticamente carente de incentivos (Wilson, 1989; Tirole, 1994).

Nos parece que no sólo es posible avanzar parcialmente en este ámbito, sino urgente en hacerlo. Se mencionan enseguida cuatro iniciativas tendientes a resolver este problema de incentivos desalineados entre el interés público y los empleados públicos en la provisión de

servicios básicos en Chile. Adicionalmente, se mencionan las iniciativas tendientes a generar una mayor eficiencia en el gasto y a satisfacer las necesidades básicas de la población.

Indicadores de Desempeño

Desde mediados de los años 90s en Chile se ha avanzado parcialmente en reenfocar los servicios públicos del Estado hacia resultados de su gestión, a través de la implementación del sistema de indicadores de desempeño. Estos son controlados, por quién más que la Dirección de Presupuestos (Dipres), entidad dependiente del Ministerio de Hacienda.³¹

Con el objeto de disponer de información del desempeño de las instituciones y enriquecer el análisis en la formulación del presupuesto y su discusión en el Congreso Nacional, en el año 1994 la Dipres comenzó a incorporar al proceso presupuestario los indicadores y metas de desempeño. A partir del proceso de formulación del Presupuesto del año 2001, los indicadores de desempeño fueron reincorporados a dicho proceso, reafirmando su objetivo original.

Los indicadores de desempeño son una herramienta que entrega información cuantitativa respecto al logro o resultado en la entrega de los productos (bienes o servicios) generados por la institución, pudiendo cubrir aspectos cuantitativos o cualitativos de este logro. Los indicadores de desempeño incorporados en el presupuesto incluyen una meta o compromiso, con lo cual el resultado de los indicadores permite inferir una medida del logro de las metas propuestas. La Tabla 8 muestra un resumen de indicadores de desempeño de algunas reparticiones públicas.

Estas metas pueden estar directamente relacionadas con alguno de los productos o subproductos (bienes o servicios) que ofrece la institución, o tener un carácter más amplio de su quehacer. Estos indicadores pueden ser utilizados para medir cuatro aspectos: i) *eficiencia*: definida como la relación entre el logro de los objetivos y el costo involucrado; ii) *eficacia*: el grado de cumplimiento de los objetivos; iii) *economía*: capacidad para obtener recursos a mínimo costo; y, iv) *calidad de servicios involucrados*: eficacia en la atención a usuarios.

Es claro que estos indicadores de desempeño no resuelven de raíz el problema de falta de incentivos en los empleados públicos pues como bien se ve en los ejemplos citados, los indicadores terminan midiendo los resultados promedio de los empleados de un determinado organismo y no el de sus desempeños individuales. En consecuencia, a pesar de los esfuerzos y del tiempo transcurrido, la Dipres no ha avanzado en la introducción de incentivos a nivel más bajo, sólo lo ha hecho para la institución como un todo. En otras palabras, los incentivos institucionales son un

³¹ Marcel (1999) explica en detalle como los indicadores de desempeño se ha usado para medir el logro de resultados de ciertas reparticiones públicas.

pago al esfuerzo medio y no al marginal. Esto, bien lo sabemos desde la teoría microeconómica, lleva a que el problema de falta de incentivos se aminore, pero no lo reduce por completo.

Tabla 8. Indicadores de Desempeño de Organismos Públicos Seleccionados

Institución	Indicador
Superintendencia de Electricidad y Combustibles	• [número de reclamos resueltos / número total de reclamos recibidos] * 100 (calidad)
Servicio de Capacitación y Empleo	• Gastos administrativos para becas / número de becas (eficiencia) • % de deserción en cursos (eficacia)
Instituto de Desarrollo Agropecuario	• % recuperación créditos de corto plazo (economía) • Días promedio de tramitación de créditos (calidad)
Servicios de Impuestos Internos	• (Recaudación efectiva - recaudación base) / recaudación base]* 100 (eficacia) • Número Total de Empresas Incorporadas a la Facturación electrónica (calidad)
Comisión Chilena de Energía Nuclear	• Cobranza / Facturación (economía) • Ingresos Propios / Ingresos Totales (economía)
Servicio Nacional del Consumidor	• Reclamos recibidos / Reclamos resueltos (eficacia)
Instituto Nacional de Estadísticas	• Número de meses trascurridos desde el inicio del levantamiento de datos hasta la entrega de resultados definitivos (calidad)

Fuente: Marcel (1999) y Dipres.

Incentivos Individuales: Accountability y Transparencia en las Decisiones

De lo anterior se podría inferir que es necesaria una tarea modernizadora que avance hacia los mecanismos de incentivos más individuales. Esto requiere de al menos avanzar en incorporar mecanismos de responsabilidad y en transparentar las decisiones públicas.

Es un hecho que mientras haya inamovilidad en los empleados públicos, cualquier mecanismo de incentivos es una pérdida de tiempo. En este sentido los trabajadores dentro de las organizaciones son capaces de hacer pocos esfuerzos y obtener igualmente los beneficios de los mayores esfuerzos de sus colegas dando lugar al problema del polizón o *free rider*. En tal sentido, una reforma laboral en el sector público, ciertamente muy resistida por los propios empleados, es el paso primero para avanzar hacia una estructura de incentivos. Se ha avanzado, pero sólo tíbilmente y al nivel de la cabeza de cada organismo, en generar responsabilidad y *accountability*, pero sin entrar más en la jerarquía de cada institución.

Asimismo, transparentar e independizar el trabajo de los servicios públicos de las decisiones políticas diarias del gobierno de turno es una tarea de sólo reciente aplicación en Chile. En efecto, en el año 2004 se avanzó notablemente en este aspecto con la creación del Sistema de Alta

Dirección Pública, organismo encargado de la búsqueda y selección de los ejecutivos públicos en reparticiones como las analizadas en esta sección. Lamentablemente, como lo señalan Costa y Waissbluth (2007), las atribuciones del Consejo de Alta Dirección Pública son limitadas y no tiene atribuciones en el campo de la gestión propiamente tal de los organismos para los cuales seleccionan sus gerentes públicos. En tal sentido, se ha avanzado en transparentar el sistema, pero no así en la independencia de la operación con el gobierno central.

Por último, al nivel de lograr mayor eficiencia de los empleados públicos en todos los niveles del sector, se requiere incrementar la productividad de los empleados del sector público a través de capacitación general y específica. Se busca así generar eficiencia en los tiempos de atención y uso de recursos, tarea que no puede acometerse en tanto no se avance primeramente en las materias de responsabilidad y *accountability* de los propios empleados públicos.

Indicadores de Regulación de Servicios Básicos

Además de los indicadores de desempeño mencionados y de la creación del Sistema de Alta Dirección Pública, hay que destacar la elaboración de indicadores de regulación por parte del Ministerio de Economía, los que aplican al desempeño de los organismos reguladores de servicios básicos. Estos indicadores tienen como objetivo facilitar el diagnóstico de los problemas que persisten en los servicios básicos regulados (electricidad, telecomunicaciones y servicios sanitarios) y a implementar políticas tendientes a corregir dichos problemas. Es bueno tener en cuenta que si bien estos indicadores no miden el desempeño de los reguladores de servicios básicos, sin lugar a dudas son un buen ejemplo de una gestión pública más moderna en este ámbito.

En la Tabla 9 se muestra una selección de los indicadores presentados en el 2006 por el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

Rediseño de la Gestión Pública

Una cuarta iniciativa en el ámbito de una gestión pública más moderna es el pedido de la Presidenta de la Nación a un grupo de profesionales para una proposición de un diseño institucional básico contundente a favorecer la eficiencia, objetividad, responsabilidad pública y calidad profesional de la gestión del Estado. El objetivo del informe, que fue publicado en el mes de noviembre de 2006, es la identificación de los ámbitos prioritarios de acción, con el fin de proponer “orientaciones funcionales” para una reforma del servicio público.

Tabla 9. Indicadores de Regulación para Servicios Básicos

Lista seleccionada en base a la cobertura y crecimiento del servicio

Servicios Básicos	Indicador
Telecomunicaciones	· Telefonía local (líneas /100 hab) · Conexiones dedicadas a internet · Telefonía móvil / telefonía local
Sanitarias	· Número total de clientes de agua potable · Número de uniones domiciliarias urbanas, acantarrillado · Tratamiento de aguas servidas (% de las aguas recolectadas)
Electricidad	· Cobertura rural (% de la población) · Tasa crecimiento consumo eléctrico total · Ventas de electricidad per capita

Fuente: Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

El trabajo hecho público una vez entregado a la Presidenta comprende propuestas relacionadas con i) mayores medidas de transparencia activa y pasiva, como la creación de un órgano autónomo de acceso a la información pública; ii) reformas al Sistema de Alta Dirección Pública, en donde se incluye en el sistema a las superintendencias en el marco del modelo híbrido o mixto vigente;³² iii) financiamiento de campañas y partidos políticos, aumentando el control y la fiscalización del gasto electoral. En este inciso se propone también la creación de una dirección de fiscalización electoral robusta y de libre conflictos de interés para mejorar la eficiencia de los actos electorarios; iv) reforzamiento de los sistemas de control en el Estado, destacando la necesidad de redefinir las funciones de control de la actividad del Estado para proveer servicios públicos eficientes, dándole mayores atributos al Consejo de Auditoría Interna General del Gobierno. Los aspectos que tiene en cuenta son la legalidad, la auditoría contable y evaluación de eficiencia y cumplimiento de metas.³³

Lo anterior se complementa con otras medidas, como la aceleración del proyecto de ley que regula la actividad del *lobby* y el perfeccionamiento de los mecanismos de compras y contratación pública.

Eficiencia en la Inversión Pública

El Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan) es el organismo del Estado que se encarga de evaluar las políticas que afectan la situación socioeconómica de Chile. En este sentido, Mideplan es una pieza clave para la determinación de la eficiencia y eficacia de las distintas políticas sociales

³² Se entiende por régimen híbrido o mixto cuando el jefe superior del servicio o el consejero que lo dirija sea de libre designación presidencial, pero los cargos ejecutivos están sujetos al Sistema de Alta Dirección Pública.

³³ Este informe se encuentra disponible de la página web <http://www.chiletransparente.cl/> (25/1/08).

implementadas en el país. Este Ministerio realiza un continuo seguimiento del impacto de cada uno de los programas sociales que tienen que ver con las condiciones de vida de los chilenos.

De hecho, entre sus funciones principales está la evaluación de la cobertura y la distribución del gasto fiscal de los principales programas sociales a nivel nacional. Un ejemplo de lo anterior es la administración del Sistema Nacional de Inversiones (SNI), que tiene la capacidad de aprobar, desaprobado y/o recomendar, los proyectos de carácter público que requieran recursos fiscales como el resultado de un análisis técnico-económico.

Posteriormente, Mideplan asigna los recursos a los distintos niveles de gobierno de acuerdo al resultado, y luego de esta recomendación, el proyecto pasa a manos del Ministerio de Hacienda que hace efectiva la sentencia. Mideplan tiene la facultad de evaluar los resultados obtenidos mediante evaluaciones ex post si fuese necesario.

Mideplan, a través de su departamento de inversiones, da cabida a la presentación de proyectos sociales a nivel nacional, regional y comunal. Así, coexisten distintos fondos a los cuales se pueden postular proyectos; i) Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), destinado a financiar inversiones con objetivos regionales; ii) Fondo Social Presidente de la República, que financian proyectos de interés social para erradicar la pobreza; Fondos Municipales, que utilizan los fondos comunes municipales. El Sistema de Estadísticas Básicas de Inversión (SEBI), que aporta el conjunto de instrucciones y procedimientos que utiliza Mideplan para la asignación de fondos. A través de él, se homogenizan la presentación y evaluación de diversos proyectos de inversión que llevan a cabo las distintas instituciones del sector público chileno.

Lo anterior permite mejorar varios aspectos de la eficiencia y eficacia en el uso de fondos públicos de inversión, guiando los fondos públicos al logro de un desarrollo socioeconómico equitativo.

Lamentablemente, el rol final de este sistema de evaluación de las inversiones públicas está fuertemente influido por las decisiones menos económicas ligadas a presiones de grupos de interés a la hora de decidir en que invertir. Esto es particularmente relevante a las inversiones en infraestructura pública, ya sea del propio gobierno central, de las empresas públicas e incluso de las concesiones entregadas a empresas privadas.

En materia de infraestructura pública, la inversión pública requiere de un doble filtro en su evaluación. Primeramente, como quién decide realizar dicha inversión lo hace con recursos del fisco, su aprobación requiere desligarla de sus propios intereses particulares. En segundo término,

dada la escasez de fondos públicos, se requiere una evaluación social que permita comparar los pesos destinados a infraestructura versus los pesos destinados por ejemplo a salud o educación.

Respecto del segundo filtro, se requiere un cambio drástico en el SNI que desligue definitivamente del gobierno central la evaluación de la decisión de inversión, en particular en obras de infraestructura de empresas públicas y de privados a través del sistema de concesiones. La mejor forma de que quienes pagan sus impuestos tengan voz para expresar su opinión es que quién los represente no tenga intereses en la decisión final. Un cambio innovador sería exigir que la evaluación social de los proyectos de una cierta envergadura, como las inversiones en carreteras que pagan finalmente los usuarios, las de hospitales públicos que financia el gobierno central o las de empresas públicas, fueran realizadas por empresas internacionales expertas y que jueguen su prestigio en cada una de sus estimaciones. Obviamente la decisión final es del gobierno, pero de cara al país y transparentando la evaluación económica de esas inversiones.

Transparencia e Incentivos en la Gestión de la Política Social

En muchos de los sectores de las políticas sociales existe una dinámica entre tres actores principales: el encargado de la formulación de las políticas, que es la entidad que toma decisiones sobre cuánto servicio público proveer, su financiamiento y distribución (los ministerios), los proveedores del servicio (dependencias de los ministerios), y los usuarios (los ciudadanos). Todos estos actores, cada uno en su rol, están involucrados de alguna manera, en el cumplimiento de la prestación del servicio público.

La rendición de cuentas es un aspecto importante del circuito dinámico de la prestación de los servicios que cubren estas necesidades básicas, en el sentido que es una forma de evaluar la eficiencia y cobertura del mismo. Muchas veces, el vínculo entre la entrega de recursos con los resultados se encuentra debilitado porque, en muchos casos, no existe la obligación de los proveedores del servicio de informar sobre el uso de los recursos recibidos y su impacto en la sociedad.

Para afrontar ese problema, el Gobierno de Chile cuenta con un sistema de evaluación y control de gestión, utilizando como medida para ello los Indicadores de Desempeño (ampliamente descritos en el apartado anterior), evaluaciones de programas e instituciones, mecanismos de

incentivos, remuneración institucional como los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), la Ley Médica y el Balance de Gestión Integral (BGI).³⁴

Los Indicadores de Desempeño, como mencionamos anteriormente, entregan información cuantitativa respecto de los logros en la provisión de servicios generado por la Institución correspondiente al área. Asimismo, permiten de alguna forma realizar un seguimiento estratégico sobre los proveedores de servicios y sus clientes, usuarios y beneficiarios. En la Tabla 10 se muestra la cantidad de indicadores de desempeño involucrados en la evaluación de los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, Educación, Salud y Trabajo y Previsión Social. Cada uno de los indicadores es evaluado en base a los antecedentes presentados en los BGI de los servicios públicos, y se le otorga un porcentaje de cumplimiento de metas. Así, por ejemplo un porcentaje mayor a 95% indica que el respectivo ministerio ha cumplido con sus compromisos previamente establecidos.

Tabla 10. Indicadores de Desempeño por Ministerio

Ministerio	Total de Indicadores Comprometidos	Número de Instituciones
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	120	15
Ministerio de Educación	135	7
Ministerio de Salud	124	7
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	105	10

Fuente: Dipres.

La evaluación de programas e instituciones funcionan como un estimador ex-post de la asignación de los recursos públicos. Como se mencionó, existen tres líneas de evaluación principales:

- *Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG)*; evalúa la consistencia de los objetivos y diseño del programa basado en la metodología utilizada por los organismo multilaterales de desarrollo;
- *Evaluación de Impacto de Programas (EI)*; que tiene un análisis parecido a las EPG pero de más largo plazo, evaluando los resultados intermedios y finales en los beneficiarios;

³⁴ La Ley Médica o Ley 19.664, Art. 37, establece cánones especiales para los funcionarios de los Servicios de Salud. A su vez, El BGI corresponde a la información que están obligados a presentar los servicios públicos del gobierno ante el Congreso Nacional.

- *Evaluación Comprehensiva del Gasto (ECG)*, evalúa los aspectos del diseño y gestión institucional además de los resultados. Este tipo de evaluación es realizada por consultores externos al Gobierno otorgada por licitación pública.

Las evaluaciones culminan en un conjunto de recomendaciones que se clasifican en cinco categorías de efectos: i) ajustes menores; ii) modificaciones en el diseño; iii) rediseño sustantivo del programa; iv) reubicación institucional; y v) finalización o reemplazo íntegro del programa. El paso siguiente es un compromiso entre las instituciones responsables de los programas evaluados y la Dirección de Presupuestos, dependiente del Ministerio de Hacienda, para la incorporación de los cambios necesarios con el fin de mejorar el desempeño de los programas.

Por otra parte, el mecanismo de incentivos institucional está asociado a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios como parte de un Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en los servicios públicos. El PMG es un componente del sistema de control de gestión del gobierno central y contribuye al mejoramiento de la gestión pública. Este programa consiste en cinco áreas estratégicas para el desarrollo de prestación de los servicios públicos: Recursos Humanos, Calidad de Atención a Usuarios, Planificación/Control/Gestión Territorial, Administración Financiera, Enfoque de Género.

También existen otros mecanismos de incentivo institucional como la Ley Médica que admite una “bonificación por desempeño colectivo institucional” a los empleados de la salud. Este sistema funciona a través del cumplimiento de metas y su evaluación está basada en la información que proveen los distintos servicios de salud.

En lo que respecta al sector educación, es importante destacar que no existe un sistema de rendición de cuentas propiamente que controle la calidad del servicio prestado y al mismo tiempo genere incentivos. De esta forma, sólo existe un tipo de “exigencias” que el Ministerio de Educación obliga a los sostenedores presentar con cierta periodicidad. Según la actual Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, el Ministerio de Educación tiene la obligación de diseñar un sistema para evaluar a los establecimientos educativos. Además, tiene la responsabilidad de elaborar y publicar las estadísticas de los resultados.³⁵

Actualmente existe un sistema nacional de evaluación (SIMCE) que juzga si los alumnos han alcanzado los objetivos fundamentales y los contenidos mínimos obligatorios para los niveles

³⁵ Recientemente, en Febrero de 2008, se ha destapado un escándalo con el pago de subvenciones a sostenedores privados que estarían defraudando al fisco, por un monto que la prensa asegura podría llegar a los 500 millones de dólares. Probablemente esa cifra esté muy abultada, pero la situación es el reflejo de la falta de control y fiscalización propia que haría una superintendencia de educación en caso de que ella existiera.

en que finalizan los ciclos escolares. Este sistema de evaluación es independientemente del tipo de establecimiento al que pertenecen. Sistemáticamente se ha encontrado que los colegios privados pagados por lejos entregan una mejor educación que los municipales y los subvencionados pagados, pero se discute en los expertos si es que realmente hay diferencias estadísticamente significativas entre estos dos últimos. De haberlo, sería una pésima muestra de la gestión pública en educación directa.

La nueva reforma educacional que se encuentra en discusión en el Congreso Nacional plantea que la Superintendencia de Educación tendrá un papel clave en la rendición de cuentas de los colegios. Esta entidad será la responsable de normar, sancionar, mediar e informar los estándares educativos y de gestión propuestos por el Consejo Nacional de Educación, como así también contará con atribuciones especiales para fiscalizar el uso de los recursos públicos destinados a fines educativos.

7. Síntesis y Recomendaciones

Si bien en Chile se ha avanzado en la realización de sustanciales reformas estructurales que llevaron a una mayor participación del sector privado en la provisión de bienes y servicios públicos, no se ha observado una evolución a la par en la estructura y en el funcionamiento del Estado. A pesar de los esfuerzos, el Estado chileno y en particular su gobierno se caracterizan por un exceso de burocracia y por la rigidez de sus procedimientos administrativos, lo que redundará en una ausencia de dinamismo y exasperante lentitud para dar respuesta a las necesidades de la sociedad. Esto es importante porque la falta de eficiencia y eficacia en el accionar del Estado ponen un obstáculo al desarrollo del sector privado y, además, no permite garantizar que la economía alcance elevadas tasas de crecimiento económico y progreso social.

Chile se caracteriza por mantener el tamaño del gobierno relativamente acotado y, además, aparenta ser bastante responsable en la ejecución de los fondos públicos. En este sentido, la evolución del gasto fiscal como porcentaje del PIB indica que se encuentra dentro del rango en que suelen ubicarse la mayoría de los países en desarrollo, entre un 15 y 30% según el Banco Mundial. Si bien este indicador para Chile se encuentra muy cerca de la cota inferior, aproximadamente 19% en promedio para los últimos años, también es necesario tener presente que dicho indicador no captura la eficiencia y eficacia de los recursos del Estado. Esto es alentador en el sentido que el

Estado tiene la posibilidad de introducir cambios que mejoren la eficiencia del gasto público y que puedan llevar, en último término, a tener impactos significativos en el PIB de la economía.

A modo de conclusión, es posible lograr una mayor eficiencia en el gasto público si al menos se realizan algunas modificaciones que discutimos enseguida. En primer lugar, respecto de los indicadores de desempeño, si bien Chile ha avanzado en la incorporación de indicadores de desempeño al presupuesto, aún es necesario profundizar y generalizar a todas las instituciones del Estado su aplicación. Estos indicadores son clave para poder determinar la eficiencia, efectividad o calidad en el gasto público. Asimismo, luego de ese avance es necesario que se introduzcan de incentivos a nivel más bajo dentro de la jerarquía de cada institución, no sólo hacia la institución como un todo.

Una segunda medida en que se debe avanzar como complemento de lo anterior es en el control de la ejecución presupuestaria. Se debería implementar un control de la ejecución presupuestaria más dinámico y exhaustivo. En la actualidad, la ejecución parcial del presupuesto de las instituciones públicas es controlada hacia el cierre del período, con lo cual no existen los incentivos adecuados para que una determinada institución se preocupe por la asignación de esos recursos en el horizonte temporal adecuado. Contar con una ejecución presupuestaria más frecuente, por ejemplo cada cuatro meses, permitirá mejorar considerablemente la eficiencia en el gasto público, ya que evitaría que ciertas instituciones tuvieran “recursos inmóviles” durante varios meses.

En tercer lugar, respecto de la estructura del sector público, es decir de su tamaño, y en concreto de qué hacer con las empresas públicas, se recomienda avanzar en diseñar programas de privatización de aquellas empresas categorizadas como sin justificaciones para permanecer como públicas y que son susceptibles de ser concesionadas. En particular, se debiera revisar la participación del Estado en la actividad productiva de empresas “estratégicas” y de aquellas empresas “recaudadoras de recursos”. Por otro lado, se debe mirar también sin complejos la posibilidad de utilizar el mecanismo de empresa pública en donde el mercado privado a dado muestras de baja competitividad endémica, por ejemplo en el tema de la previsión social.

Se requiere ser mucho más exigente en materia de mecanismos de coordinación e incentivos sectoriales. Creemos que sería mejor que aquellas instituciones dedicadas a las actividades de fomento productivo y tecnológico, como Indap, Sercotec y el Fosis, focalicen sus labores de apoyo a la pequeña y mediana empresa mediante programas horizontales, por ejemplo administrados por CORFO, y así eliminar, por un lado, los clientelismos tan propios de estas

instituciones, en donde la lógica de incentivos y responsabilidades definitivamente no opera, y por otro lado aprovechar las economías de alcance en la provisión de estos servicios. Se debe además tener coraje para ser capaz de eliminar algunas entidades que proveen servicios pero que definitivamente poco aportan y más bien son un lastre para el fisco; mientras que en otros sectores se debe definitivamente apurar la creación de otros servicios, como serían superintendencias en áreas como educación por ejemplo.

Finalmente, en cuanto a la evaluación de inversiones públicas, sería provechoso contar con metodologías innovadoras de evaluación de proyectos, no solo teniendo en cuenta el costo efectividad o costo mínimo sino también costo y beneficio. Si bien Chile cuenta con metodologías que varían de un sector a otro, es importante usar la herramienta correcta que muestre uniformidad en la evaluación de los diversos proyectos, además de resolver adecuadamente las necesidades socioeconómicas de los chilenos. Avanzar hacia un sistema de evaluación de las inversiones públicas, en particular en obras de infraestructura, que se alejen de intereses particulares requiere implementar un sistema privado en donde los evaluadores jueguen su prestigio al momento de entregar sus recomendaciones al fisco.

Referencias Bibliográficas

- Afonso, A., L. Schuknecht y V. Tanzi (2003), "Public Sector Efficiency: an International Comparison", Working Paper Series 242, European Central Bank.
- Barra, P. y M. Jorrat (1999), "Estimación de la Evasión Tributaria en Chile", mimeo, Servicio de Impuestos Internos.
- Beato, P. y A. Mas-Colell (1984), "The Marginal Cost Pricing as a Regulation Mechanism in Mixed Markets", en M. Marchand, P. Pestieu y H. Tulkens (editores), The Performance of Public Enterprises, North-Holland.
- Costa, R. y M. Waissbluth (2007), "Tres Años de Aplicación del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: Balance y Perspectivas", Serie Informe Económico 184, Libertad y Desarrollo, Octubre.
- Cremer, H., M. Marchand y J. F. Thisse (1989), "The Public Firm as an Instrument for Regulating an Oligopolistic Market", *Oxford Economic Papers* 41: 283-301.
- De Fraja, G. (1991), "Efficiency and Privatisation in Imperfectly Competitive Industries", *Journal of Industrial Economics* 39, 3: 311-321.

- De Fraja, G. y F. Delbono (1989), "Alternative Strategies of a Public Enterprise in Oligopoly", *Oxford Economic Papers* 41: 302-311.
- Edwards, S. (2001), "Veinticinco Años de Inflación y Estabilización en Chile (1973-1998)" en F. Larraín y R. Vergara (editores), La Transformación Económica de Chile, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.
- Engel, E., R. Fischer y A. Galetovic (2001), "El Programa Chileno de Concesiones de Infraestructura: Evaluación, Experiencias y Perspectivas", en F. Larraín y R. Vergara (editores), op. cit.
- Ffrench-Davis, R. (1973), Políticas Económicas en Chile: 1952-1970, editorial Nueva Universidad, Santiago de Chile.
- Ffrench-Davis, R. (2001), Entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad, Dolmen, Santiago de Chile.
- Foxley, A. (2005), "Lessons from Chile's Development in the 90s", en Development Challenges uin the 1990s. Leading Policymakers Speak from Experience, The World Bank, Washington DC.
- Harberger, A. (1997), "Economic project evaluation, part I : some lessons for the 1990s", *Canadian Journal of Program Evaluation*. Special issue: 5-46.
- Heston, A., Summers, R. y Aten, B. (2006), Penn World Table Version 6.2, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices. University of Pennsylvania.
- Herrera S. y G. Pang (2005), "Efficiency of Public Spending in Developing Countries: An Efficiency Frontier Approach", World Bank Policy Research Working Paper 3645.
- Laffont, J.J. y J. Tirole (1991), "Privatization and Incentives", *Journal of Law, Economics and Organization* 7, Special Issue: 84-105.
- Landerretche Moreno, O. (2006), "Construyendo Solvencia Fiscal: El Éxito Macroeconómico de la Concertación", en P. Meller (editor) La Paradoja Aparante. Equidad y Eficiencia: Resolviendo el Dilema, Taurus, Santiago de Chile.
- Larraín, F. (1991), "Public Sector Behavior in a Highly Indebted Country: The Contrasting Chilean Experience", en F. Larraín y M. Selowsky (editores) The Public Sector and the Latin American Crisis, ICS Press, San Francisco CA.
- Larraín, F. y R. Vergara (2001), "Chile en Pos del Desarrollo: Veinticinco Años de Transformaciones Económicas" en F. Larraín y R. Vergara (editores), op. cit.
- Lora, E. y J. Chaparro (2007), "Los Pactos Fiscales en América Latina", en *IDEA ((Ideas for Development in the Americas)* volumen 12 (enero-abril), Banco InterAmericano de Desarrollo http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubVol12_esp.pdf

- Marcel, M. (1999), "Indicadores de Desempeño como Instrumentos de la Modernización del Estado en Chile", *Perspectivas en Política Economía y Gestión* 2(1): 49-82.
- Meller, P. (1996), Un Siglo de Economía Política Chilena: 1890-1990, editorial Andrés Bello, Santiago de Chile.
- Muñoz, O. (1986), Chile y su Industrialización: Pasado, Presente y Futuro, ediciones Cieplan, Santiago de Chile.
- Oates, W. (1972), Fiscal Federalism, Harcourt-Brace-Jovanovich.
- Pint, E. (1992), "Nationalization vs. Regulation of Monopolies. The Effects of Ownership on Efficiency", *Journal of Public Economics* 44: 131-164.
- Ravallion, M. 2001 "The Mystery of the Vanishing Benefits: an Introduction to Impact Evaluation", *The World Bank Economic Review* 15(1): 115-140.
- Reyes, G. y F. Pino (2006), "Income Inequality in an Individual Capitalization Pension System: The Case of Chile", mimeo, Superintendencia de AFP.
- Saavedra, E. (2005), "Marco Regulatorio de los Servicios Básicos en Chile", en P. Meller (editor) op. cit.
- Schmidt, K. (1996), "Incomplete Contract and Privatization", *European Economic Review* 40: 569-579.
- Shapiro, C. y R. Willig (1990), "Economic Rationales for the Scope of Privatization", en E Suleiman y J. Waterbury (editores), The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization, Westview Press.
- Tirole, J. (1994), "The Internal Organization of Government", *Oxford Economic Papers* 46:1-29.
- Tanzi, V. (2000), "El Papel del Estado y la Calidad del Sector Público", *Revista de la Cepal* 71: 7-22.
- Vickers, J. y G. Yarrow (1988), Privatization: An Economic Analysis, MIT Press.
- Wilson, J. (1989), Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It, Basic Books.
- Zahler, R. et. al (1978), Chile 1940/1975: Treinta y Cinco Años de Discontinuidad Económica, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago de Chile.