

ESTUDIO

REGULACIÓN Y DERREGULACION EN CHILE: SEPTIEMBRE 1973 A SEPTIEMBRE 1983*

Daniel Wisecarver**

A lo largo de los primeros diez años del gobierno militar se efectuó una larga y extensa serie de medidas económicas que fueron, en casi todos los casos, diseñadas para transformar la economía chilena desde su carácter anterior—regulada, intervenida y estatizada—hacia una en donde se privilegia la libre iniciativa privada, asumiendo el Estado un papel subsidiario. De esta forma los distintos sectores de la actividad económica podrán desarrollarse en base a los principios de libre mercado. Este documento pretende ser una recopilación descriptiva de algunas de las reformas más importantes que fueron establecidas durante el periodo, así como de las dos áreas en donde las reformas introducidas no tuvieron éxito, sea porque fueron incompletas y/o incongruentes, o porque fueron mal diseñadas. Los temas generales tratados incluyen: 1) empresas públicas y las políticas dirigidas a alcanzar el control de ellas, la privatización de algunas, y la im-

* La mayor parte de este documento fue preparada en inglés, en diciembre de 1982 para una conferencia sobre la experiencia económica chilena, conferencia patrocinada, y posteriormente cancelada, por la Universidad de California en Davis, California. El documento fue revisado y completado en octubre de 1983. La traducción se terminó en diciembre de 1984 y la última revisión en diciembre de 1985. En ésta no se hizo ningún intento de modificar el contenido a la luz de políticas implementadas desde septiembre de 1983 y, por eso, pretende ser una descripción de la situación regulatoria en Chile sólo hasta esa última fecha.

** Ph. D. en Economía, Universidad de Chicago. Profesor de Economía, Universidad Católica de Chile.

Quiero agradecer sinceramente, entre otros, a Alvaro Bardón, Martín Costabal, Nicolás Irarrázabal, Miguel Kast, Felipe Lamarca, Bruno Philippi y Carlos Silva por su valiosa ayuda y apoyo en la preparación de este trabajo. Además, todos ellos comparten responsabilidad directa de su contenido, ya que cada uno participó activamente en la implementación de al menos algunas de las políticas descritas aquí. Sólo espero que mi descripción haga justicia a sus esfuerzos y contribuciones.

Dedico este trabajo a la memoria de Miguel Kast Rist.

portancia continua que ellas todavía tienen dentro de la economía chilena; 2 las políticas de control y liberación de precios, incluyendo como sectores específicos la agricultura, el transporte y la política tarifaria para los servicios públicos; 3 las reformas trascendentales implementadas en el mercado laboral, especialmente la reforma previsional, el plan laboral y el piso salarial, este último siendo una de las fallas en la política regulatoria; 4 la serie de reformas y modificaciones introducidas en el sector bancario/financiero, y el enorme costo para la economía y para la política económica de la falta de decisión y el correspondiente fracaso regulatorio en este sector.

I Introducción

De acuerdo a Stigler (1981), el área de investigación que se llama "regulación económica", puede definirse como "todo lo que abarca el conjunto completo de las relaciones público-privadas e incluye:

- Toda intervención pública en los mercados de recursos (uso de la tierra, instituciones de movilización de capital y trabajo);
- Todas las actividades de recolección de fondos del gobierno (exceptuando posiblemente la impresión y emisión de dinero), y todos aquellos desembolsos que no toman la forma de compras en mercados abiertos, y
- Toda intervención pública en la producción, venta o compra de bienes y servicios".

Aplicar esta definición al contexto chileno requiere que se identifique el estudio de la regulación con el estudio de la economía entera, porque virtualmente nada ha logrado escapar a la influencia y repercusiones del manejo de controles por las manos estatales. Por tanto, el estudio de la política de deregulación llevada a cabo en Chile, debe no sólo escudriñar la historia de dónde y cómo fue eliminada o cambiada una porción significativa de los controles que ejercía el Estado, sino también describir cómo la implementación de estas modificaciones permitiría al menos temporalmente encuadrar la acción estatal dentro de los límites que fijan los principios de subsidiariedad y de no discriminación de los mismos.

Hasta antes de 1970, Chile presentaba a los economistas (académicos ortodoxos una fuente de un sinnúmero de ejemplos de cómo no manejar una economía. Desde los últimos años de la década de los 30, Chile volvió con bríos a una política de protección arancelaria y sustitución de importaciones, mucho antes incluso que la Cepal pudiera acreditarse semejantes avances de política económica.¹ Se utilizaron todas las herramientas imaginables para estran-

1 Hace un siglo, la política comercial chilena ya estaba deliberadamente dirigida hacia el desarrollo industrial protegido por aranceles. Ver Cortés, Butelmann y Videla (1981).

guiar el comercio: aranceles altos y variables (con excepciones al capital y otros insumos), cuotas, prohibiciones de importaciones, depósitos previos, controles de cambio, tipos de cambio múltiples, etc. La creciente intervención del Estado en la economía sea a través de regulaciones y/o del manejo de un sinnúmero de empresas públicas condujo a un déficit fiscal creciente, que fue financiado por el Banco Central. La expansión monetaria resultante causó presiones inflacionarias a las que se hacía frente con nuevos controles de precios, fijación de tasas tope de interés (y por lo tanto tasas reales negativas), determinación de pisos salariales y muchas otras restricciones cuantitativas. Además, durante la década de los 60, el gobierno inició una reforma agraria, supuestamente general, pero de hecho políticamente discriminatoria. En resumen, aunque hubo intentos esporádicos (y finalmente inútiles) para racionalizar la economía, la estructura de precios y producción (e incluso los derechos de propiedad) no reflejaba la verdadera interacción entre la base subyacente de recursos y la demanda de los consumidores chilenos.

Con la elección del gobierno de la Unidad Popular en 1970, Chile repentinamente fue causa de atención mundial, en el plano político e ideológico. Sin embargo, con la excepción de la nacionalización a gran escala de los bancos y la industria del sector privado, el gobierno de Allende no alteró las bases previamente existentes de políticas intervencionistas; era innecesario hacerlo, la estructura legal heredada de gobiernos anteriores era suficiente para tomar el control económico del país (hasta la confiscación de empresas privadas era legal, de acuerdo a una interpretación adjunta a una oscura ley establecida en 1932). Más bien, con la UP el control y regulación de casi cada aspecto de la actividad económica fue llevado a su extremo lógico, dada la legislación vigente, al punto que la economía virtualmente se paralizó.

Cuando en septiembre de 1973 el golpe militar sacó a Allende e instaló al gobierno actual, Chile se convirtió en (y sigue siendo) el "favorito" de la prensa occidental como el villano más reciente del mundo: el símbolo de la violación de los derechos humanos. Un poco después, cuando el nuevo gobierno empezó a aplicar medidas económicas neoclásicas ortodoxas, muchos de los economistas académicos del mundo fueron provistos de una conveniente coincidencia de puntos de crítica. Con una situación política como el constante escenario subyacente, Chile sirvió como excusa perfecta para atacar la economía de libre mercado en general y a los economistas de Chicago en particular. Harberger (1982) ha argumentado que mucho de lo que los economistas creen y dicen acerca de Chile está basado en una enorme desinformación; por ejemplo, a la economía no se le aplicó un shock monetario de la variedad clásica en los primeros años del nuevo gobierno. En algunos casos, la desinformación parece reforzarse con una buena dosis de intención maliciosa. ¿De qué otra manera se puede interpretar el hecho de que economistas

científicos, que para otras cosas son serios y cautelosos,² y admitiendo todos ellos que no conocen detalles acerca de la economía chilena, unánimemente sin embargo se basen en ella para atacar al monetarismo y a Milton Friedman, aunque ninguno de ellos haya tenido algo que ver con las políticas económicas recientes de Chile?

El único objeto de la discusión precedente es señalar que cuando el tópico es Chile, independientemente de qué aspecto se trate, es muy difícil evitar el verse envuelto en disputas emocionales. Más aún, cuando el tema de economía de la regulación y deregulación está íntimamente ligado con la economía normativa. En este trabajo espero haber evitado las polémicas emocionales más grandes; pero con respecto a la tradicional dicotomía de la economía positiva versus la normativa, no pretendo, ni he intentado, un análisis puramente positivo. Las políticas deregulatorias que han sido implementadas en Chile desde 1973 han tenido el propósito de dismantlar el conjunto pasmoso de leyes, resoluciones y regulaciones que se habían acumulado por más de cuarenta años y que abrieron paso a las aberraciones del gobierno de la UP. El resultado de la anterior intervención generalizada fue una economía completamente distorsionada, la eliminación efectiva de la libertad económica y la irrelevancia de asumir responsabilidad individual en las acciones ejecutadas. Si la teoría microeconómica tiene al menos alguna pertinencia, entonces las nuevas políticas promulgadas desde finales de 1973 hasta mediados de 1982 para limitar esta infraestructura regulatoria y sus distorsiones e instalar en su lugar mercados libres, tiene que haber mejorado la asignación de recursos e incrementado el ingreso nacional, la riqueza nacional y el bienestar agregado.

Además, los impactos distributivos en las políticas deregulatorias han sido de enorme importancia. Dentro del contexto histórico de la intervención estatal, aquellos grupos, suficientemente bien organizados y suficientemente importantes como para tener acceso al gobierno (democrático o de otro tipo) han podido siempre obtener protecciones y favores especiales a expensas del resto de la economía, que les permitían acumular más recursos de los que hubieran obtenido sin tales privilegios. La deregulación de la economía chilena, además de suprimir las distorsiones e ineficiencias, también había eliminado en gran medida las perspectivas de favores especiales para redistribuir la riqueza a grupos de presión. Este segundo efecto ha sido siempre el motivo básico para la oposición de ciertos sectores a la política económica del gobierno actual. En 1975, Jorge Cauas esclareció el fenómeno en los términos más claros y sencillos, y ello no ha cambiado: "Ha sido una tradición en nuestro país que pequeños núcleos económicos o políticos invoquen el nombre de

2 Para proporcionar sólo una fuente de ejemplos, ver las entrevistas en la revista *Cosas* a J. Tobin (15 de marzo de 1982), P. Samuelson (15 de julio de 1982), L. Klein (26 de agosto de 1982) y W. Leontief (18 de noviembre de 1982).

los pobres para efectuar críticas a medidas económicas que afectan sus particulares intereses". (Reimpreso en Méndez, 1978, p. 202.)

En las secciones siguientes de este trabajo se intenta describir las políticas más importantes de regulación y derregulación que se han llevado a cabo en Chile desde 1973. En lo posible, la descripción se desarrolla en términos de las consecuencias para la asignación de recursos, la eliminación de privilegios discriminatorios especiales y la libertad de acción económica, tanto para los ejemplos de las muchas políticas exitosas como para algunos desaciertos (a mi juicio son dos y están detallados más adelante). La sección II proporciona una descripción general de la aún inmensa importancia de las empresas públicas en Chile. La sección III cubre la evolución de los controles generales de precios, una explicación detallada de la casi total derregulación de los sectores agrícola y de transporte y un resumen de las tarifas de servicios públicos. La sección IV considera algunas de las características más importantes de la reforma del mercado laboral, mientras que en la sección V se resume brevemente el difícil proceso de liberalización del sector financiero y se examinan las consecuencias de la falta de una política regulatoria clara.

II Las Empresas Públicas

En 1970 en Chile, las preocupaciones económicas tradicionales de qué producir, cómo producir y para quién producir, estaban condicionadas o dictadas por el Estado. De hecho, además del "qué, cómo y para quién", el Estado había añadido el "por quién". Es imposible estudiar algún aspecto de la economía chilena sin encontrar que al menos una empresa pública ha sido, y a menudo todavía es, un importante partícipe.

El Estado vino a asumir el papel de empresario por diversas razones. En algunos casos fue solamente "accidental", como Ferrocarriles del Estado y la ETC, que eran originalmente empresas privadas; pero que al enfrentar la perspectiva de una bancarrota y consecuentemente la desaparición de un servicio público importante, el Estado optó por asumir propiedad y responsabilidad. En otros casos, como la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias (Emos) y Correos y Telégrafos, antes que una vez habían sido servicios públicos generales, fueron convertidos a la forma legal de empresas. Algunas empresas fueron creadas por leyes específicas, para propósitos específicos, tales como Lan Chile y Enap. Otras, como Codelco y la CTC se hicieron empresas públicas cuando fueron expropiadas a sus propietarios extranjeros.

Aparte de estos ejemplos específicos, el concepto del Estado-empresario fue elemento primordial en la estrategia de desarrollo seguida a partir de 1939, año en que se creó la Corfo. El propósito de Corfo era promover actividades productivas proporcionando créditos a la inversión privada, realizando investigaciones y proporcionando evaluaciones de proyectos, a veces invirtiendo directamente

en ciertos proyectos y manejando sus firmas básicas, originalmente sólo en aquellos sectores considerados de vital importancia para la economía. Así, en 1944 se crearon empresas tales como Endesa y CAP. Sin embargo, en el transcurso del tiempo, Corfo extendió su radio de acción, posesión y administración a otros negocios no tan vitales. La vía más usada para extender el dominio estatal era capitalizar los créditos morosos. Por ejemplo, para 1970 Corfo había tomado el dominio, por incumplimiento, de 22 compañías pesqueras; poseía además el control parcial de 46 empresas, era dueño principal de 31 y accionista mayoritario (junto a otras empresas estatales) de 11 empresas más. En total, en 1970 el Estado controlaba activamente 90 empresas, cuyos giros correspondían a los más diversos rubros productivos del país; las empresas públicas explicaban al menos el 21,1% de la inversión total en capital fijo, 4,8% del empleo nacional y 22,5% de la demanda final de la economía por bienes y servicios.³

Desde 1970 hasta 1973, Corfo también actuó como el depositario estatal de las compañías que fueron compradas, intervenidas, requisadas y/o nacionalizadas. Hacia 1973 el Estado había confiscado directamente 259 firmas y había usado a Corfo y sus filiales para adquirir acciones en otras 185 corporaciones, además de 19 bancos. Así, el número total de empresas en las que el Fisco tenía interés directo había saltado a 620. Estas firmas en conjunto acusaban pérdidas netas de más de 500 millones de dólares en 1973, mientras que sólo las empresas incluídas en el "área de Propiedad Social" empleaban 162.545 personas,⁴ aproximadamente 5,6% del empleo total.

La tarea derregulatoria del nuevo gobierno consistió en los siguientes pasos. Primero, las 259 firmas confiscadas debían ser regresadas a sus propietarios; 202 fueron "normalizadas" durante 1974, el resto en los siguientes cinco años. Segundo, era necesario determinar las áreas en las cuales Corfo mantendría propiedad y/o participación, y luego trazar un programa para vender las acciones y diversos activos que mantenía bajo su dominio. Como se decidió inmediatamente que la actividad bancaria del gobierno se debía limitar al Banco del Estado, Corfo, entre 1975 y 1976, vendió la mayoría de sus acciones bancarias mediante licitaciones de paquetes accionarios. En 1978, 1979 y 1980 se realizaron otras ventas significativas, de tal manera que en 1983 poseía acciones sólo de un banco. Finalmente, para aquellas empresas que permanecerían bajo el control de Corfo, se debía realizar un plan general de racionalización, de manera que estas empresas públicas operaran más eficientemente y produjeran retornos positivos, en vez de aumentar el déficit fiscal general.

3 Méndez (1982); los porcentajes están subestimados ya que sólo se refieren a un subconjunto de las empresas estatales.

4 Sjaastad y Cortés (1981); el empleo total en las 620 empresas fue aún mayor.

Cuadro N° 1

Ventas de Activos de Corfo: 1974-1982*

Año	Empresas Número	Vendidas Valor**	Paquetes de Acciones Número de paquetes	Bancarias Valor**	Ingresos de Ventas de Activos Misce- láneos**
1974	49	3,1			12,6
1975	28	42,8	9	170,5	10,8
1976	22	83,7	4	6,3	16,8
1977	7	93,6			30,6
1978	8	68,9	6	40,9	5,0
1979	8	125,0	1	28,9	10,7
1980	6	21,5	1	41,0	7,1
1981	3	97,0			15,0
1982***	4	7,7			3,7

* Fuente: Danús (1981).

** En millones de dólares de EE. UU.

*** Cifras preliminares.

Se decidió que Corfo retendría 18 filiales básicas y de acuerdo con esto se siguió una política continua de venta de otras acciones y activos. De esta manera, el sector público como un todo redujo el número de empresas propias desde las 620 que eran en 1973 a 66 en 1981, de estas últimas 28 quedaron en poder de Corfo; a su vez estas 66 firmas equivalen a dos tercios de las empresas que el Fisco poseía en 1970. (Ver Cuadro 1.) Más aún, las 12 filiales más grandes de Corfo, como grupo, lograron reducir sus pérdidas y de hecho empezaron a producir dividendos en 1977.⁵ A fines de 1982, Corfo aún tenía programado vender acciones en otras cinco empresas y un banco, así como una lista miscelánea de otros activos menos importantes.

Tales resultados, por supuesto, son indicativos de un progreso significativo, pero ese progreso no debe ser sobreestimado. Primero, aunque el número de empresas en manos estatales se ha reducido, se debe notar que tres de las más importantes, Codelco, CTC y Chilectra, eran empresas privadas en 1970. Más aún, incluso en 1981 el empleo total de las 66 empresas públicas continuaba representando más del 3,3% del empleo agregado, dominando totalmente los sectores de telecomunicaciones y minería (Cuadro 2). En el primer semestre de 1982, 30 de estas empresas estatales aún continuaban empleando más de 92.000 personas. En 1980, las empresas públicas representaban aproximadamente el 20% del producto geográfico

5 Sin embargo, Corfo como un todo continuaba generando déficit en 1979; ver Méndez (1981), p. 18.

Cuadro N° 2

Empresas Públicas y Empleo por Rama de Actividad en 1981*

Sector	Número de Empresas Públicas	Personal	Empleo público como % del Empleo Nacional en el Sector
Telecomunicaciones	6	14.438	95 %
Minería	8	51.982	88 %
Energía, Gas y Agua	19	15.934	58 %
Transporte	7	13.968	7 %
Bancos y Seguros	4	6.849	6 %
Otros Sectores	22	3.335	0,1 %
Total	66	106.506	3,34%

* Fuente: Danús (1982).

bruto, y el patrimonio de las 12 filiales más grandes de Corfo equivalían al 60% del patrimonio de todas las firmas registradas en la Bolsa de Comercio. Finalmente, aunque Corfo como un todo produce dividendos, 3 empresas, CAP, Lan Chile e Iansa, alcanzaron un total de pérdidas de US\$ 144 millones en 1981.

Por supuesto no hay nada inherente a una empresa pública que la haga más o menos ineficiente que una privada. Dadas las mismas reglas de operación o incentivos apropiados a sus administradores, no habría base de preocupación en cuanto a las empresas públicas. Sin embargo, en la práctica ha habido siempre una diferencia grande entre ambas: sólo las privadas están sujetas a quiebra. Esto nunca fue más evidente que en 1981 cuando CRAV entró en liquidación mientras que Iansa no lo hizo, teniendo pérdidas de US\$ 63 millones. El tratamiento discriminatorio entre empresas públicas y privadas se extendía también a otro tipo de beneficios, por ejemplo: las empresas públicas estaban exentas de impuestos sobre ingresos, sobre las ventas, de timbres y papel sellado, y del pago de aranceles.⁶ Estos privilegios les fueron retirados en 1974/1975 con la reforma impositiva, pero se mantuvieron otras formas de ayuda preferencial. Aún así, hasta hace sólo 4 ó 5 años, las pérdidas generadas por las empresas públicas seguían constituyendo una carga permanente del presupuesto nacional. Como Cauas lo dijo (1976), al describir los déficit de las empresas públicas, como parte del panorama chileno: "Estas empresas, a veces calificadas como pilares del desarrollo, han

6 Además, a las diversas empresas públicas se les concedieron otros tipos de privilegios especiales contra competidores potenciales del sector privado, hasta e incluyendo prohibiciones efectivas a la entrada. Varios de estos ejemplos aparecerán en las siguientes secciones.

contribuido notablemente al empobrecimiento de nuestro país". (En Méndez, 1978, p. 201.)

Desde 1981 hasta el presente, con la excepción de la mayoría de las ventas programadas de Corfo, ha habido poco progreso en cuanto a la disminución del tamaño del aparato productivo estatal. Aun las ventas anunciadas de empresas públicas han sido detenidas,⁷ debido, entre otros factores, a presiones efectivas aplicadas por los sindicatos de estas empresas. Cuando no existe la posibilidad de quiebra, los puestos de trabajo se tornan vitalicios, y los administradores se pueden dar el lujo de contratar un número excesivo de empleados y pagarles a ellos (y a sí mismos) salarios superiores a los del mercado. Más importante aún para el desarrollo y funcionamiento de una economía de mercado, la amenaza de una competencia verdaderamente desleal se magnifica, tal como se ilustra en los siguientes casos. Primero, una de las explicaciones oficiales para echarse atrás en la decisión de vender Laboratorios Chile, fue que el Estado debe mantener un mecanismo para "controlar" los precios de los remedios. Sin embargo, esta empresa estatal ha sido acusada y está siendo investigada, por practicar dumping en los precios de medicinas con las que compete en el sector privado. Esta misma acusación de competencia desleal ha sido levantada contra el ISE. Se ha insinuado, pero no demostrado, que Lan Chile aplicó, con éxito, dumping en contra de la (desde entonces) desaparecida Aero Andina. Y en una serie de casos, las autoridades antimonopolio han dictaminado en contra de la CTC por prácticas monopólicas en su competencia con nuevas empresas privadas que entrarían a la actividad de telecomunicaciones. Finalmente, Emporchi bajó enormemente los cargos portuarios sólo en Concepción/Talcahuano, a principios de 1983. La verdadera razón, dada por el mismo administrador del puerto, fue que la pequeña empresa privada en esa área (Lirquén, el único puerto privado en Chile) estaba por iniciar un plan importante de expansión y modernización de sus facilidades. Desde entonces el plan ha sido pospuesto, si no abandonado por completo.

En la siguiente sección de este trabajo se verá que el problema de derregulación, en casi todos los sectores, ha tenido que incluir como punto central el tratamiento de alguna empresa pública. En aquellos sectores en donde una solución de largo plazo aún no ha sido lograda, una parte integral del obstáculo insuperable usualmente involucra, como protagonista central y abierto o como una fuerza indirecta y oculta, a una empresa pública.

7 CAP y Laboratorios Chile fueron dos claros ejemplos en 1982. De hecho, el Ministro de Salud recientemente ha montado una campaña para tener control estatal sobre esta última empresa, transfiriéndola a ese Ministerio. Esto paso abriría nuevas posibilidades para abuso, ya que el Ministerio de Salud, Como administrador del inmenso sector público de salud de Chile, ya es el más importante cliente de Laboratorios Chile.

III La Fijación de Precios y la Liberalización de los Precios: Políticas Sectoriales

Chile tiene una historia larga y rica en los métodos de manipular el mecanismo de precios con el propósito microeconómico de orientar los recursos y esfuerzos de ciertas actividades (para no mencionar su canalización en ciertas cuentas bancarias identificables), y para el propósito macroeconómico (léase político) de tratar de tapar la inflación con una "alfombra", la de los controles generalizados de precios. Por ejemplo, durante el gobierno de Frei se decretó que "los productos de primera necesidad. . . no podrán aumentar sus precios en más de un 13% durante el año 1966 sobre los vigentes al 31 de diciembre de 1965, ni en más de un 35% sobre los vigentes al 31 de diciembre de 1964. Declárase de primera necesidad todos los artículos y servicios que sirven de base a la determinación del índice de precios al consumidor".⁸

Durante el gobierno de la UP se utilizaron controles generalizados de precios con el propósito ligeramente distinto al anterior, de tratar que los aumentos masivos de salarios financiados puramente con expansión monetaria, permitieran de hecho a los trabajadores comprar más bienes y servicios. Además, se instituyeron controles selectivos de precios con el objeto de hacer expedita la bancarrota y de allí justificar la confiscación de empresas privadas seleccionadas. Al final del gobierno de Allende, se fijaban explícitamente, principalmente por Dirinco, más de 3.000 precios.

Está claro que este proceso de controles de precios podía ser el resultado de negociaciones que beneficiaban a ciertos productores o de fijaciones arbitrarias cuando no se les permitía participar a las firmas interesadas, y que el puesto de "fijador de precios" debía ser uno de los empleos de menor salario pero mejor "remunerado" en Chile. Las listas de precios fijos —incluyendo ítems como casas para perro tipo chalet y guantes de lana para infantes— servían como inventarios de bienes que habían estado alguna vez disponibles para la venta. Pero, por supuesto, uno de los efectos más dramáticos y visibles de los controles de precios y la política económica de la UP fue la escasez generalizada de la mayoría de bienes en los mercados formales, la aparición de mercados negros bien desarrollados y el origen de las largas colas. De hecho, es parte del folklore chileno que en esa época cuando se veía una cola la gente se alineaba, algunas veces por horas, sin saber lo que se vendería, el asunto era comprar lo que fuera en la mayor cantidad permitida.

El gobierno militar tomó como primera prioridad económica la restauración del mecanismo de precios como la ruta más directa hacia la eliminación de las colas y los mercados negros y para estimular la renovación de la producción. El primer paso fue una devaluación

8 Decreto Supremo N° 1379, de octubre de 1966, Art. 11. La inflación registrada fue 25,8% en 1965 y 17,0% en 1966.

ción fuerte, junto a la unificación del tipo de cambio. Simultáneamente, se decidió que la vasta mayoría de controles de precio se eliminaría, y el 15 de octubre de 1973 se publicó el Decreto Ley 522. Esta ley definió tres grupos de bienes y servicios:

1 Aquellos cuyos precios iban a estar libremente determinados por los productores e importadores; sin embargo, la ley mencionaba que estos precios deberían estar basados en el tipo de cambio, los salarios y otros costos de trabajo, costos de los insumes, créditos, impuestos y una tasa "razonable" de ganancias.

2 Aquellos bienes y servicios cuyos precios se debían aún fijar; el Cuadro N° 3 lista los 33 precios que fueron así honrados. Dirinco fue la encargada de determinar estos precios de acuerdo a estudios de costos.

3 Un tercer grupo de 18 tipos de bienes cuyos precios serían "informados", es decir, estos precios también eran libres, siempre y cuando no fueran rechazados por Dirinco.

El cambio fue drástico. En un solo mes de gobierno, unos 3.000 precios fueron liberados por primera vez en años. Lo que es más, no se interferiría en ellos para "luchar" contra la inflación, como se hizo claro en la ley con referencia a los aumentos de precios debidos a variaciones en los componentes de costos. No obstante, siempre hubo (y aún hay en ciertos círculos) una desconfianza persistente en un sistema de precios completamente libres, especialmente en una economía que siempre se había caracterizado más por los monopolios creados por las restricciones y favores estatales, que por la existencia de empresas guiadas por las fuerzas competitivas del mercado. Por lo tanto, además de los pasos decisivos tomados para rectificar la estructura de precios, el gobierno dio claras advertencias a monopolistas potenciales y prometió modificar las leyes antimonopolio,⁹ pidió moderación de precios por parte del sector privado y empezó a enfatizar el papel de los precios internacionales y el libre comercio para limitar los "abusos" en los precios internos. Finalmente, para suavizar el efecto del aumento de precios en familias de escasos recursos, el gobierno otorgó subsidios directos y temporales para el té, café, pastas, azúcar y aceite comestible.¹⁰

Aunque hubo otros procedimientos para fijar algunos precios no mencionados en el Cuadro 3,¹¹ el proceso de derregulación de precios puede resumirse en términos de ajustes legales al Decreto

9 La ley modificada fue de hecho publicada el 22 de diciembre de 1973.

10 Ver el discurso del Estado de Hacienda Pública del almirante L. Gotuzzo, en Méndez (1978), pp. 23-45.

11 En general, todas las instituciones públicas que cobran por sus servicios o productos (sin incluir el DL 522) tienen libertad para fijar niveles iniciales de precios, pero todo cambio futuro —no sólo incrementos, sino cambios— debe ser aprobado por el Ministerio de Economía.

Cuadro N° 3

Precios Fijados y Precios Informados
Las Listas Originales del DL 522, Octubre de 1973

Precios Fijados

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Pan - Harina - Fideos corrientes - Azúcar - Aceite - Té - Leche - Receptores de televisión - Carne de vacuno - Posta - Asado corriente y molido - Asado de tira - Osobuco - Cazuela - Huesos - Grasa - Productos del tipo de los elaborados actualmente por Chiprodal | <ul style="list-style-type: none"> • Acero - Papel cemento - Artefactos sanitarios - Fósforos - Neumáticos - Combustibles - Detergentes - Transportes de pasajes aéreos y terrestres - Cilindros de gas licuado y sus válvulas - Cables, tubos y planchas de cobre - Gas - Electricidad - Tarifas telefónicas - Agua - Vehículos motorizados - Cigarrillos |
|---|--|

Precios Informados

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Especialidades farmacéuticas - Vidrios planos para construcción - Lubricantes - Repuestos para vehículos motorizados - Productos Bata - Productos del tipo elaborado por Pizarreño - Productos de línea blanca - Matrículas, tarifas y servicios escolares | <ul style="list-style-type: none"> - Productos del tipo elaborado por Indus Lever - Productos electrónicos - Tocuyo, Brin - Cerveza - Envases de vidrio - Bolígrafos - Vajillería y envases de aluminio - Uniformes escolares - Clavos y alambres - Café soluble |
|---|--|

Ley 522. Los ítems podían ser trasladados de "fijos" a "informados" o "libres" y viceversa. Algunas fijaciones específicas de precios eran pintorescas, por el nombre, tipo de producto, nombre del distribuidor y lugar de venta. Por ejemplo, en julio de 1974, se fijó el precio de venta al por menor del detergente Rann, importado por el Centro de Compras de la Cámara de Comercio de Ancud; como también el precio al por menor de aceite de soya de Holanda importado por Domingo Coro e Hijo Ltda. Tales casos, que deben tener sus propias historias intrigantes, eran la excepción; la política general, particularmente empezando en 1977 y hasta mayo de 1982 (1981 fue una notable excepción) ha sido permitir cada vez más libertad de precios.

En diciembre de 1980 se dio un paso importante. El Decreto Ley 3.529 prohíbe que los precios que han sido "informados" vuelvan a la lista de precios fijos y los precios liberados no pueden volver al estatus de informados o fijos. De esta forma, cualquier fijación futura de precios requerirá una ley especial, y no solamente una resolución del ministro de turno. Actualmente, los únicos precios que continúan siendo legalmente fijados en Chile son los del agua potable y alcantarillado, gas natural y licuado (así como bienes relacionados en el uso de estos combustibles) en las dos regiones australes, tarifas de electricidad para clientes con una capacidad instalada menor a los 2.000 kilovatios, la porción variable de las tarifas de taxis y algunas tarifas de buses intraurbanos de recorrido diurno en días hábiles, para vehículos cuyo modelo es anterior a 1971.

Sin embargo, la historia reciente de fijación y liberación de las tarifas telefónicas ha sido un modelo de desorden, inconsistencia y ausencia de un criterio claro. Se debe notar primero que, de acuerdo a la política global de precios, con el tiempo, cierto número de tarifas correspondientes a servicios auxiliares en los que era posible la competencia, fueron sacados de la lista de "fijados", dejando a discreción de los reguladores sólo las tarifas de servicios urbanos estándares, las tarifas de larga distancia de teléfono a teléfono y otros cargos por servicios que "sólo" la compañía de teléfonos podía proporcionar.¹² Entonces, en septiembre de 1982, la nueva ley de telecomunicaciones torpemente dictó completa libertad de todas las tarifas telefónicas, a menos que la Comisión Antimonopolio decidiera que el servicio telefónico constituía un monopolio, en cuyo caso los ministerios de Economía y Telecomunicaciones podrían fijar las tarifas. La Comisión Antimonopolio inmediatamente determinó que las telecomunicaciones eran un servicio monopólico, pero los dos ministerios decidieron no ejercer su "derecho" de fijar las tarifas, prefiriendo que la Compañía de Teléfonos anunciara las propias el 1° de diciembre de 1982. La Comisión Antimonopolio entonces sugirió que las tarifas anunciadas libremente fueran rechaza-

12 Conexión a una nueva línea a la red, cambio en el número o en el listado del directorio telefónico, y corte y restauración del servicio.

das hasta que los dos ministerios de hecho las fijaran. Como esta última sugerencia no era obligatoria, quedó pendiente una resolución final respecto de la manera de fijar las tarifas, mientras que las anunciadas por las mismas compañías entraron en vigencia. Nunca fue más evidente la falta de comunicación, planificación y dirección del sector de telecomunicaciones, a nivel de las autoridades pertinentes.

En suma, el sistema de precios de Chile ha sufrido una transformación masiva en diez años, desde un sistema en el cual casi todos los precios eran fijados, y en el que casi ningún precio reflejaba las fuerzas fundamentales de las condiciones de oferta y demanda de la economía, a uno de los sistemas de precios más libres en el mundo. Con la actual excepción de algunas tarifas de buses y taxis, la fijación de precios en Chile se ha convertido en el problema clásico de fijar las tarifas de servicios públicos. Aunque todos los precios que han sido liberados conllevan sus propias historias, hay dos sectores que merecen una atención más detallada: agricultura y transporte.

La Derregulación en el Sector Agrícola

La historia de la agricultura en Chile constituye uno de los casos más claros de los efectos destructivos del control vía empresas públicas. Por mucho, la empresa más importante era ECA, cuyo papel principal era servir como "regulador" de los precios y el abastecimiento agrícola en el país. En la práctica, lo que ECA logró, mediante el uso de su monopolio legal para la importación de trigo y otros productos agrícolas, fue aislar a la agricultura chilena de los mercados internacionales. ECA consecuentemente importó a precios mundiales y vendió a precios más bajos calculados para presionar la baja en la tasa interna de inflación.

Al mismo tiempo, ECA tomó la responsabilidad efectiva de la fijación de precios al productor chileno, precios que por supuesto no podían ser significativamente diferentes a los cuales ECA vendía sus importaciones. En efecto, las políticas de ECA constituían un impuesto indirecto y gravoso sobre los productores agrícolas. Con el objeto de suavizar el impacto de este impuesto, el Banco del Estado asumió el monopolio legal de importación de fertilizantes y otros insumos, que eran vendidos a los agricultores a precios por debajo de los pagados por el Banco del Estado.

Finalmente, con el objeto de completar el círculo, a Socora se le dio efectivamente un monopolio legal en la exportación de bienes agrícolas. Socora compraba productos para exportación a precios suficientemente deprimidos como para ser compatibles con los precios de venta de ECA, pero al mismo tiempo, dado el incentivo del Banco del Estado de precios bajos para los insumos, se mantuvo una campaña constante sobre los agricultores para aumentar su producción. En resumen, dadas las acciones de estas tres entidades estatales, junto a la "coordinación" centralizada de Odepa, la agri-

cultura chilena fue efectivamente aislada de cualquier influencia de fuerzas genuinas de mercado, ya que los incentivos de precios y cantidades eran totalmente arbitrarios y artificiales.

Dentro de este contexto institucional, liberar los precios de productos agrícolas no tenía sentido sin coartar y racionalizar la intervención que ejercitaban estas instituciones. El monopolio de exportación de Socora fue eliminado, así como lo fue (más lentamente) la comercialización de insumos agrícolas del Banco del Estado. Por otra parte, la transformación de ECA requirió un proceso largo, cuidadoso y metódico de reorientación. Primero el papel de ECA fue fundamentalmente redefinido: en vez de ser una institución con responsabilidades a lo largo del país con 102 establecimientos de venta y almacenamiento, 2.917 empleados,¹³ y el encargo legal de regular todos los aspectos posibles de la agricultura chilena, los esfuerzos de ECA se limitaron a asegurar abastecimiento regular de productos agrícolas en sólo 50 áreas aisladas de los extremos norte y sur de Chile. Con el objeto de atenerse a este papel, la mayoría de los activos físicos de ECA fueron subastados entre 1975 y 1982, y el número de empleados fue reducido a 404 en 1980 y a 200 a finales de 1982. En 1973, ECA costó a la economía chilena (sólo en simples términos presupuestarios) US\$ 504,2 millones y US\$ 166,1 millones en 1974. Pero desde 1975 a 1979, este costo bajó a un promedio anual de US\$ 21 millones y para los años 1980-1982, ECA informó de una "ganancia" (en su mayoría debido a venta de activos) de aproximadamente US\$ 1,4 millón por año.

En el proceso de reducir el control generalizado de ECA sobre las ventas y precios agrícolas, se tuvo que convencer a las entidades públicas y privadas que un mercado de funcionamiento libre podía dar resultados efectivos y de hecho más deseables. Seguramente el paso más importante para inducir la participación del sector privado en el mercado, fue un "simple" cambio en la política de compra/venta de ECA. Hasta la cosecha de 1973/74, ECA simplemente fijaba el precio nominal, por ejemplo del trigo: el mismo para compras y ventas, usualmente sin anticipación significativa ni informando sobre las bases para determinar el precio. Como resultado, obviamente no había incentivo para las empresas privadas —especuladores o molineros— para almacenar trigo, y los agricultores tenderían a vender toda su cosecha lo más pronto posible con el objeto de evitar los riesgos de pérdidas del producto almacenado y del impuesto inflacionario sobre sus ingresos.

Para la cosecha de 1974/75 se implementó una nueva política de precios. ECA fijó un precio básico diario de compra (para el trigo vendido en Santiago) en base a los precios internacionales, con reajustes diarios según la variación del IPC, los costos de almacenaje e

13 Incluyendo a los trabajadores indirectamente dependientes de ECA, la cifra de empleo es aún mas alta, entre 4.800 y 5.000 personas en 1974/75.

intereses. Para compras más al sur (y más cerca de las áreas de producción de trigo), existía un factor "de castigo" para cubrir las tarifas de ferrocarril. Finalmente, el precio de venta preanunciado de ECA se fijó a un porcentaje constante superior al precio oficial de compra durante este primer año. El spread que se creó así fue de 3% en Santiago y aumentó a un máximo de 9% en las áreas de producción. Los efectos de esta nueva estrategia fueron inmediatos y dramáticos; los agricultores ya no se enfrentaban a la urgencia de vender inmediatamente y podían permitirse almacenar su producción, mientras que los molineros fueron inducidos a acumular trigo para uso durante el año. Como resultado, las compras de ECA cayeron de virtualmente el 100% de la cosecha total de cada año a sólo 5%. Correspondientemente, las pérdidas presupuestarias de ECA (y los efectos concurrentes en las emisiones monetarias) cayeron de US\$ 116,1 millones en 1974 a "sólo" US\$ 22,3 millones en 1975. Esta misma estrategia de precios se implementó para las cosechas de 1975/76 y 76/77 con un incremento anual en el spread entre los precios de compra y venta, y cada año la participación de ECA en las compras de trigo bajó. El 7 de enero de 1978, el precio del trigo fue eliminado oficialmente de la lista de los precios fijos, habiendo demostrado el mercado que la participación de ECA no era necesaria para regular las ventas y los precios.

Al mismo tiempo que se restringió la participación directa de ECA en los mercados agrícolas, se eliminaron también otros mecanismos de intervención. De manera que este organismo perdió la autoridad para fijar normas sobre los granos, harinas y operaciones de molienda, arreglar los contratos nacionales de embarcación para los productos agrícolas o mantener su monopolio en la diseminación de información respecto de la producción, consumo y precios de bienes agrícolas.

Mientras tanto, los voceros de las organizaciones agrícolas han llevado a cabo una campaña continua (y creciente durante la recesión actual) en contra de la "demasiada" libertad de mercado en su sector, la existencia de dumping externo y las deficiencias internas¹⁴ en la comercialización de los productos agrícolas, la que últimamente ha comenzado a rendir frutos en el sentido que se han

14 Se arguye continuamente que el proceso de mercado está permeado de intermediarios poderosos, con poder monopólico, que se aprovechan de los agricultores y consumidores. Sin embargo, las organizaciones de agricultores no han levantado una queja explícita a las autoridades antimonopólicas, ni han tratado de entrar al supuesto negocio lucrativo de mercadeo de productos agrícolas, aunque no existen en lo absoluto barreras a la entrada. Parecería que nadie relacionado con el sector agrícola responde a incentivos de beneficios potenciales (aunque se debe recordar que sólo se requirió un spread de 3% entre el precio de compra y de venta de trigo para reducir las compras de ECA en la cosecha de 100 a 5%). Es bastante llamativo y característico que los agricultores sólo hayan considerado la alternativa de pedir que el Estado intervenga.

reimplantado ciertas políticas ya conocidas que tienden a protegerlos.

Los productos lácteos tienen ahora un 25% extra de arancel a la importación, para compensar por la competencia "desleal" del extranjero. Corfo fue convencida para expandir las operaciones de Iansa, garantizando precios para la producción de remolacha y reabriendo dos plantas de refinación que anteriormente habían estado cerradas. (Recuérdese que mientras Iansa estaba perdiendo dinero en 1981, CRAV salió a liquidación.) En diciembre de 1982, los productores de trigo lograron obtener apoyo gubernamental para la apertura de un poder de compra con el objetivo de "regular" los precios de trigo. Aunque los titulares de los periódicos en Santiago proclamaban que el sector privado (Copagro) emprendería esta actividad, resultó que esta entidad gozaría de financiamiento del Banco del Estado, utilizaría los silos restantes de ECA y tendría la garantía de que su participación no le significaría pérdidas como entidad privada. Apparently, el desmantelamiento metódico de la infraestructura de ECA fue un tanto lento. Sólo queda esperar y ver cuánto cuesta a la economía chilena este nuevo esfuerzo para regular el mercado de trigo. Y como para asegurarse de que este costo no fuera insignificante, en mayo de 1983 el gobierno también instituyó un precio piso para el trigo, cuestión que ya habían reclamado los triqueros.

Derregulación del Sector Transporte

A Transporte de Pasajeros en Calles y Carreteras

Buses. Algunas de las regulaciones existentes en 1973 y 1974 eran realmente espectaculares. Por ejemplo, los niños podían ser transportados hacia y desde sus respectivos colegios sólo en buses color amarillo, tanto así que los dueños de tales buses a veces lograron convencer a la policía de que se debía pasar parte a los padres que llevaban a alguien más que sus propios hijos en el auto familiar. (Hay un cuento verídico de un padre que tuvo que acudir hasta la corte y mostrarle al juez su libreta de familia, para demostrar que los once niños que transportaba en su vehículo no amarillo eran hijos suyos.) También si cualquier grupo organizado deseaba arrendar un bus (o llevar el propio) para un paseo de fin de semana a la playa, primero era necesario obtener permiso de la Subsecretaría de Transporte con al menos tres días de anticipación. De hecho, ningún bus podía ir a ninguna parte, a ninguna hora, con ningún propósito sin la autorización expresa. Y una de las decisiones cruciales reservadas para el Subsecretario de Transporte, decisión que requería estudio cuidadoso y consultas con otros ministerios, era el color y material de los uniformes que llevarían los conductores de autobuses el año siguiente.

Por supuesto, los reguladores no pasaron por alto cosas más

fundamentales. Para el transporte urbano, las ciudades se dividían en rutas fijas que se asignaban en forma indefinida a operadores específicos; los derechos de ruta o su uso no podían ser transferidos.¹⁵ Las autoridades fijaban el número de buses y la frecuencia de los recorridos; las frecuencias eran uniformes, sin importar el día de la semana o la hora del día, y controladas por la policía. Para asegurar el cumplimiento de estos horarios exigidos, se les prohibía a los conductores de autobuses el tomar períodos de descanso en la terminal de buses (de allí la frase "rutas ping-pong"). El Ministerio de Transporte también fijaba cuotas del número de buses que se podían entrar a Chile,¹⁶ su modelo, tamaño, país de origen, etc. La mayor parte de las restricciones y controles se codificaron en el Decreto Supremo N° 106, de 1969, que también exigía que el Subsecretario de Transporte asegurara que no apareciera competencia desleal de servicios de transporte similares, específicamente no de costos "artificiales" menores. De allí que todas las tarifas del servicio fueran fijadas.

Este sistema permaneció intacto hasta 1978, pero luego empezó el proceso de deregulación. El primer paso fue garantizar a los operarios libertad completa en la determinación de la frecuencia de recorridos. Después, las mismas compañías de autobuses obtuvieron permiso de alterar libremente hasta el 10 por ciento de sus rutas cada mes. Luego, se quitó la restricción respecto del número de operarios y buses por ruta, siendo el único requerimiento un certificado en el que constara la adecuada condición mecánica del vehículo. Aunque estos pasos eran obvios y deben incluso parecer simples, cada uno fue el resultado de un largo período de discusiones. La herramienta más efectiva con que contó la autoridad económica para deregular el sector, fue usar como arma de presión a la inflación. Dado que todas las tarifas eran fijas, tenían que reajustarse periódicamente conforme al alza general de precios. De esta manera, el Ministerio de Economía condicionaba la aprobación de las resoluciones de aumento de las mismas, preparadas por el Ministerio de Transporte, a la promulgación por este Ministerio de resoluciones que eliminaran una u otra de las restricciones mencionadas anteriormente. (Dependiendo del punto de vista, "logrolling" o "chantaje" son dos nombres que podrían darse a esta herramienta.) Actualmente, el Subsecretario de Transporte debe aún aprobar nuevas rutas, por razones de control de tráfico, o ciertos servicios especiales a embajadas por ejemplo, pero en los demás sentidos, los servicios urbanos de transporte son completamente libres de restricciones cuantitativas.

El segundo frente de deregulación fue liberar las tarifas de la

15 Las rutas buenas, con sus tarifas (fijas) más altas correspondientes, fueron naturalmente asignadas a los líderes y voceros de sindicatos.

16 Es decir, traídas bajo aranceles de importación especiales más bajos concedidos a las importaciones aprobadas.

locomoción colectiva. El progreso fue lento y doloroso; los primeros pasos se dieron recién en 1980. Primero, a las empresas que operaban buses nuevos (modelo 1976 y más recientes) en rutas nuevas (aprobadas, por supuesto), se les permitió fijar sus propias tarifas. También se concedió libertad de tarifas para las rutas que combinaban con el Metro de Santiago. En ambos casos, se mantuvieron las tarifas especiales para estudiantes. Segundo, el 30 de julio de 1982, se liberaron las tarifas en los siguientes casos: a) en localidades selectas en donde el servicio urbano aún no existía (¡?!); b) en todo el país para recorridos nocturnos, domingos y feriados; y c) para los buses de 1976 y más nuevos, fuera su ruta nueva o no. La primera semana de 1983 el año límite fue alejado a 1973 y más tarde a 1971. Este último paso garantiza que, en la ausencia de legislación explícita en sentido contrario, todas las tarifas de autobuses serán determinadas libremente en el mediano y largo plazo.

Hasta 1977, los servicios de autobuses rurales e interurbanos estaban sujetos a la misma serie de controles generalizados; más aún, había una barrera adicional y más explícita para la entrada a rutas interurbanas. Cuando una compañía deseaba proporcionar servicio entre dos o más ciudades, la petición de aprobación tenía que pasar por un comité de consejo cuyos miembros eran el jefe del Departamento de Transporte Ferroviario en la Subsecretaría de Transporte, un representante de la compañía estatal de ferrocarriles y un representante de la Confederación Nacional de Propietarios de Autobuses de Chile. El sistema era tan eficiente en restringir el número de buses, rutas y compañías de buses, que los pasajeros potenciales trataban de usar sus conexiones políticas para ganar el privilegio de pagar precios monopólicos por boletos que no estaban disponibles en las estaciones de buses. El sistema también creó una nueva forma de "bandido": el taxi pirata. Así como era ilegal manejar un bus no autorizado en ninguna ruta interurbana, también era ilegal, pero más difícil de identificar, llevar en auto particular por las mismas rutas a pasajeros que pagaban por ello.

La derregulación en esta actividad fue más rápida y más fácil. Primero, en 1977, se eliminaron las restricciones en cuanto al acceso a las rutas. Segundo, las tarifas eran informadas, no fijas, para cualquier ruta servida por dos o más empresas. Finalmente, en 1978, todas las tarifas interurbanas de buses fueron liberadas del control estatal. La mejora subsecuente en el servicio de pasajeros a lo largo del país ha sido notable. Sólo para tomar un ejemplo, antes de la derregulación, la ruta entre Santiago y Valparaíso/Viña del Mar era realizada por dos empresas que se caracterizaban por buses viejos e incómodos y el servicio no era muy confiable. A fines de 1982 había 12 firmas cubriendo el mismo recorrido. En cualquier momento del día, uno podía, por ejemplo, tomar el Metro hasta las afueras de Santiago y esperar menos de 15 minutos antes de subirse a un bus nuevo, moderno y con aire acondicionado, que llegaría a su destino en dos horas. La tarifa era menor en términos nominales que

hace 5 años. Y los pasajeros no fueron los únicos beneficiados: en Santiago las tarifas diarias para entrar a piscinas también bajaron.

Para hacer completa la descripción de la derregulación del transporte de buses, es necesario mencionar a la firma estatal que funcionaba en el sector, la Empresa de Transporte Colectivo (ETC), compañía que producía déficits anuales del orden de 10 a 15 millones de dólares. A principios del gobierno actual, esta empresa pública *poseía* aproximadamente 35% de los buses chilenos, su propio *conjunto* de rutas exclusivas, su propia fábrica de repuestos y más de 5.000 empleados. ETC era muy conocida por sus rutas "sociales"¹⁷ y por tener sus vehículos en reparación hasta por 6 meses al año. Fue interesante comprobar que cuando estos mismos buses fueron vendidos a operarios del sector privado, funcionaron el año completo en dos turnos diarios. La clausura de ETC representó no sólo una reducción general de costos para el gobierno, sino también la desaparición de una verdadera amenaza a la competencia desleal contra el altamente competitivo sector privado.

Taxis. El número de autos que podían ser empleados como taxis estaba estrictamente controlado por el Subsecretario de Transporte, el Director de Tránsito e indirectamente por el sindicato de conductores profesionales de taxis. Cada municipalidad tenía asignada una cuota fija de taxis que estaban identificados con placas especiales, y los autos que estaban con estas placas valían por supuesto varias veces el valor mismo del auto. El monopolio del que gozaban estos taxis les permitía proporcionar mal servicio (estaría de acuerdo en llevar a cierto cliente a ciertos lugares, sólo si era conveniente). El único "control" ejercido sobre estos taxistas, era fijar sus tarifas.

En 1976 se rompió el monopolio, simplemente eliminando cuotas. Cualquier auto de 1972 o más nuevo podría ser taxi con el solo requisito de pintarse negro con techo amarillo. La única restricción futura (pero no retroactiva) requiere que los autos no tengan más de 10 años. Aparentemente no hay estadísticas confiables respecto del número de taxis antes de que el monopolio fuera roto, pero las estimaciones del incremento en el parque de taxis son de un 100% hacia arriba. El sector es ahora altamente competitivo y el servicio es excelente. La única amenaza a la entrada viene de los sindicatos de taxistas, pero hasta ahora no han tenido éxito en sofocar la competencia.

El intento de derregulación de las tarifas de taxis representa una de las reformas que quedan aún por realizarse en esta área. A finales de 1980, cuando los taxistas pedían nuevos incrementos, se les dio una opción: o mantener las tarifas existentes (\$ 41 para el cargo fijo y \$ 1 por cada 200 metros) o cambiar a un sistema en el cual el

17 Estas rutas a menudo resultaba que existían para beneficio exclusivo de una variedad de oficiales del gobierno, sus empleados y sus grupos sociales relacionados.

cargo fijo (señalado claramente con un rótulo en la ventanilla) estuviera libremente determinado por el taxista y el costo variable podía aumentar a \$ 1 por 100 metros. El mercado empezó a funcionar inmediatamente; algunos eligieron seguir con el sistema antiguo, un gran número experimentó con diferentes valores del cargo fijo y otros incluso regateaban abiertamente con clientes potenciales. Sin embargo, el sindicato organizado de taxistas estaba en contra de dejar libre cualquier parte de la tarifa,¹⁸ y se lanzó una campaña en contra del nuevo sistema.

En cuanto la campaña empezó a desaparecer, el Subsecretario de Transporte, por razones que aún no son explicadas, decidió forzar a todos los taxis a adoptar el nuevo sistema. Aparentemente se pensó que la competencia sólo se podría lograr si todos los participantes eran idénticos. Siguió una semana de intensas reuniones entre las autoridades y los líderes de sindicatos. El sistema de tarifas que finalmente surgió fue el de las nuevas tarifas variables y se les permitía a los taxistas escoger en el cobro fijo entre los siguientes valores: \$ 20, 30, 41 (?), 50, 60, 70, 80 y 90. Todos los taxis de Santiago escogieron 41, el cargo preexistente. El resultado neto fue, después de un mes de tropiezos, que las tarifas de taxis fueran exactamente las que los sindicatos habían pedido de antemano.

Taxis Colectivos. El toque maestro final en el sistema de transporte de pasajeros de Chile fue la institución de los "taxis colectivos". Estos son taxis que toman ciertas rutas definidas, llevando hasta 405 pasajeros. Desde su inicio, se les ha concedido libertad completa para fijar sus tarifas y sus rutas, pudiendo cubrir todas las que deseen. El único requerimiento es que sean negros y lleven un rótulo indicando su destino. Estos taxis son extremadamente flexibles, crean nuevas rutas, tanto urbanas como interurbanas, en cuanto se detecta una demanda potencial. Representan realmente una fuerza de equilibrio en el mercado de transporte, ya que compiten con los buses y con los taxis normales. De hecho, su existencia, junto a la entrada libre en todo aspecto del transporte, elimina la "necesidad" de fijar tarifas en el transporte.

En resumen, los servicios de transporte terrestre en Chile han sido el modelo de un mercado competitivo de buen funcionamiento, logrado en gran parte mediante la aplicación de una política consistente de derregulación. Los clientes pueden escoger entre el espectro total de posibilidades, desde los buses más baratos e incómodos, hasta un servicio caro pero excelente de radiotaxi. El único punto débil en el sistema podría ser algún día el Metro, pues los precios son fijados por las autoridades. Si se decidiera fijar estos precios artificialmente bajos, el Metro se volvería una fuente de competen-

18 La razón es obvia: como ya no tenían control sobre la entrada, la única justificación para la existencia continua de los sindicatos fue la de poder conseguir y entregar aumentos en las tarifas fijas mediante negociaciones altamente publicitadas con las autoridades.

cia desleal para los buses. Tal subsidio, que sería financiado por el Estado, a su vez podría iniciar una reacción en cadena de problemas. Afortunadamente, antes de la recesión actual, el Metro cubría sus costos de operación y contribuía al pago de sus requerimientos de servicio de deuda. Pero desafortunadamente, han sido rechazados los esfuerzos de convertir la empresa en una corporación con inversionistas del sector privado, a fin de protegerse contra potenciales políticas futuras de subsidio implícito, competencia desleal y las consecuentes pérdidas para el gobierno central. En gran medida, este rechazo refleja la desconfianza hacia el sector privado, consecuencia de la crisis financiera habida en el país (ver Sección V).

Santiago era muy conocido por sus largas y poco ordenadas colas de gente esperando el siguiente bus, o por la competencia a muerte entre los clientes por los pocos taxis que se encontraban. Las colas de pasajeros han desaparecido, hay siempre buses disponibles y los taxistas compiten fiera (pero abiertamente) por los clientes. El mercado trabaja y todos han ganado, excepto los pocos privilegiados que acostumbraban tener la garantía ilimitada del beneficio monopolístico.

B Ferrocarriles

En 1884 la compañía estatal de ferrocarril recibió su estatus legal. Desde entonces, la historia legislativa de los ferrocarriles de Chile es una larga serie de exenciones tributarias especiales, diversos subsidios directos e indirectos y esquemas de protección implícitos y explícitos contra la competencia potencial, ya sea en la forma de otros operarios de ferrocarril, como otras formas de transporte.¹⁹ Las operaciones de la compañía de ferrocarriles han estado caracterizadas durante largo tiempo por una serie de ineficiencias que han incrementado sus costos, a lo que se agrega la existencia de un alto número de "pases libres" para grupos que habían adquirido el "derecho" de viajar a tarifas reducidas (si no gratis). Hacia 1970, la compañía contaba con 27.185 empleados, 26.404 en 1973²⁰; y en 1976 estaba generando pérdidas anuales de más de 70 millones de dólares.

Aparte de quitarles a los ferrocarriles el derecho a obstruir la entrada de buses que competían por las mismas rutas y permitir a la empresa determinar sus propias tarifas, el problema de reformar esta compañía estatal era más una cuestión de racionalización interna que de deregulación. Redefiniendo el propósito de ferrocarriles —es decir, enfatizando el transporte de carga pesada y homogénea, más que transporte de todo tipo— era posible reducir el presupuesto

19 Para un examen más detallado de la legislación chilena de ferrocarriles, ver Dittborn y Martínez (1981).

20 Sjaastad y Cortés (1981), p. 355.

de inversión de la empresa.²¹ El número de empleados se redujo a 12.000 en 1980 y entre 8 y 9.000 en 1982. Se eliminaron los pases gratis así como las líneas ramales de poco movimiento. Como resultado, el ferrocarril dejó de tener pérdidas operacionales durante un par de años. Sin embargo, en 1982, la empresa perdió nuevamente 20 millones de dólares, y con los cambios recientes en su directorio, las perspectivas de operaciones no deficitarias en el futuro no resultan prometedoras.

C Transporte Aéreo

Hasta 1977, todo aspecto de transporte y carga aéreos estaba regulado estrictamente por la Junta de Aeronáutica Civil (JAC). JAC tomaba como deber básico proteger los intereses de la compañía aérea estatal: Lan Chile. En efecto, Lan regulaba todo el tráfico de pasajeros y carga en Chile, tanto doméstico como internacional. Si, por ejemplo, una aerolínea extranjera buscaba permiso para operar en Santiago, tenía que llegar a un previo acuerdo con Lan, acuerdos que tomaban comúnmente la forma de ingresos "compartidos" (es decir, era necesario pagar a Lan una parte de los ingresos de operación). Luego ambas aerolíneas podían recurrir a lata para obtener tarifas aéreas suficientes para pasar los costos del acuerdo a los pasajeros y fletadores. Para las empresas nacionales nuevas, el procedimiento era muy parecido, pero en estos casos JAC prestaba atención particular a quienes eran los dueños, si tenían buenos antecedentes, qué cantidad de capital tenían, etc.

Las tarifas aéreas y de carga se fijaban de acuerdo a las recomendaciones de lata, aprobadas y estrictamente controladas por JAC. El control era tan estricto que cualquier descuento o pago diferido que no estaba autorizado por JAC se castigaba con fuertes multas para la aerolínea en falta. Aunque de hecho los pasajeros y la carga eran transportados, el servicio era caro y el de carga especialmente era muy lento. A veces el cuello de botella era tan restrictivo que una carga aérea permanecía en bodegas en Nueva York hasta un año antes de que fuera traída a Santiago.

Fue una de estas demoras la que hizo que comenzara la derregulación en el tráfico aéreo chileno. En 1977, Lan descuidadamente demoró 6 meses un envío de equipo para el presidente de la JAC. El presidente estaba entendidamente muy molesto. Teniendo el poder de tomar represalias, llegó a la siguiente sesión de JAC y determinó castigar a Lan, reduciendo su frecuencia permitida de vuelos. Sin embargo, otros miembros de JAC lo convencieron de que Lan podía ser igualmente castigada, y al mismo tiempo beneficiar a los clientes de carga, no reduciendo la frecuencia de vuelos de Lan, sino levantando las restricciones de carga aérea para las demás aerolíneas. En

21 Es interesante notar que en 1976, el valor acumulado de equipo nuevo pero nunca usado era aproximadamente de 100 millones de dólares.

esta reunión se instituyó, administrativamente, la política de cielos abiertos para carga en Chile, 6 meses antes de que los Estados Unidos iniciaran la derregulación de su industria aérea.

El siguiente paso fue levantar las restricciones al tráfico de pasajeros. Primero, en otra decisión administrativa, JAC decidió que cualquier petición para proporcionar cualquier tipo de servicio de pasajeros en Chile tenía que ser aprobada, a menos que Lan pudiera demostrar concluyentemente, en una semana de plazo, que el servicio pedido sería directamente perjudicial para ella. Finalmente, en 1979, la política de cielos abiertos en Chile pasó de ser una frágil regla administrativa a una ley en forma: el DL N° 2.564 expresamente prohíbe las restricciones respecto del tipo de avión, propiedad u origen, capacidades, puntos de operación, frecuencias (programadas o charter), rutas o tarifas. Hay dos excepciones potenciales a esta completa libertad. Primero, los vuelos extranjeros pueden ser restringidos por razones de seguridad nacional (una excepción que un día podría encontrar aplicación ubicua); segundo, se pueden aplicar restricciones recíprocas a las empresas de los países que restrinjan las operaciones de las aerolíneas chilenas.

Algunos resultados de la política de cielos abiertos son los siguientes:

1 Se formaron 3 nuevas aerolíneas chilenas, dos de ellas con vuelos internacionales;

2 Las aerolíneas extranjeras aumentaron su servicio y algunas iniciaron nuevos servicios;

3 Las compañías chilenas privadas sobrepasaron a Lan (inmediatamente en 1979) en pasajeros y carga para vuelos internos;

4 El servicio de taxi aéreo saltó en 94% en 1979, 64% en 1980 y 37% en 1981;²²

5 Las tarifas aéreas promedio internacionales cayeron abruptamente, ya que por primera vez a los chilenos se les dio acceso a charters y otras tarifas especiales ofrecidas por aerolíneas norteamericanas y europeas.

El Cuadro 4 muestra el impacto financiero que Lan ha tenido sobre la economía. En los 4 años anteriores a la derregulación total, Lan costó a Chile un total de 9.7 millones de dólares, aunque en 1978 hubo un beneficio neto de 1.5 millón. En el primer año de cielos abiertos, los beneficios netos cayeron a 219 mil dólares y de allí en adelante las pérdidas han crecido muchísimo. Al mismo tiempo, el tráfico de pasajeros y carga cayó solamente en 1979 y 1980, mientras que el tráfico internacional ha crecido cada año. Entonces, aunque Lan perdió su posición privilegiada cuando se abrieron los cielos, el tener los cielos cerrados no era protección suficiente como para hacer rentable a Lan. Ahora, al menos, si el gobierno in-

siste en darse el lujo de mantener una aerolínea nacional que pierde el equivalente a más de la mitad de los gastos nacionales en su programa de empleo mínimo, lo hace sin imponer discrecionalmente costos adicionales sobre los pasajeros chilenos, fletadores y aerolíneas competidoras.

D Embarque Marítimo y los Puertos

Con la geografía chilena y su tradicional dependencia de las exportaciones minerales, es obvia la importancia de que los puertos y la marina mercante funcionen razonablemente bien. Esta importancia es hoy mayor dada la estrategia de desarrollo de abrir la economía mediante una reforma arancelaria. Pero durante los primeros años del gobierno actual, nadie estaba preocupado de la estructura institucional legal económica de estos sectores. Las dudas surgieron hacia fines de 1975, debido al surgimiento de un hecho que no tenía una explicación clara: ¿por qué los productores, especialmente de bienes exportables no tradicionales, insistían en que no podían exportar físicamente sus bienes? Aunque una investigación indicó que la queja era exagerada, también descubrió cuatro núcleos de problemas regulatorios que necesitaban ser corregidos: restricciones respecto de barcos a contratar, restricciones laborales respecto de la tripulación de los barcos, la operación monopólica de los puertos y la estructura y poder del sindicato de estibadores.

La Marina **Mercante**. Mediante una serie de artículos escondidos en varias leyes, la industria constructora de barcos de Chile había obtenido un mercado cautivo lucrativo. La ley más importante era la 12.041 de 1956, que fijaba las tarifas de embarque. Más importante aún, también reservaba a los barcos chilenos el 50% de la carga (de exportaciones e importaciones) hacia y desde puertos extranjeros servidos por las líneas chilenas; toda carga entre los puertos chilenos estaba también reservada para ellos. En la práctica, la ley podía utilizarse fácilmente para suprimir toda exportación en barcos extranjeros. Un exportador (o para el caso un importador) tenía la responsabilidad de verificar la disponibilidad de un barco chileno para transportar sus bienes. Si la empresa naviera contestaba que tendría un barco entre 20, 40 ó 60 días (para bienes perecederos, normales y estrictamente no perecederos, respectivamente), el exportador estaba obligado a esperar el barco chileno. Si la respuesta era no, la naviera le daba al exportador un permiso para contratar un barco extranjero para cargar sus bienes en los puertos chilenos. Como la compañía naviera tenía un costo cero al decir que sí y podía 20, 40 ó 60 días después cambiar de opinión, el control que en el hecho ejercía era total. Además las líneas chilenas estaban autorizadas a ceder su carga reservada a cualquier otro barco que pudieran elegir. Este derecho obviamente implicaba el recibo de cierto tipo de "donación", la entrada a conferencias de embarque internacional o cualquier otro tipo de ventaja.

Asimismo, aunque las tarifas de embarque eran fijadas legalmente, estaban determinadas en base a estudios de costos, siempre con la meta de fomentar la marina mercante chilena. De allí que, con este monopolio altamente efectivo, los costos y tarifas de embarque podían ser cualquier cosa. Toda ineficiencia se pasaba directamente al cliente mediante tarifas de embarque que los estudios de costo habían sugerido. Entonces, incluso sin barreras arancelarias, la protección a la marina mercante constituía un obstáculo efectivo y general al comercio.

Derregular este sector fue más difícil que otros, porque era necesario hacer que las mismas autoridades reconocieran que existía un problema. El primer paso fue transferir la facultad de otorgar los permisos para usar los barcos extranjeros que tenían las firmas chilenas al Ministerio de Transporte. Dentro del Ministerio se empezó a conceder permisos en forma no discriminada, produciendo lentamente una ruptura del mercado cautivo. Finalmente en 1980 una nueva legislación eliminó la reserva de carga y el monopolio que creaba este concepto, excepto en los casos de reciprocidad.

Tripulación de Barcos. Las leyes laborales estaban directamente relacionadas con esta protección a la marina mercante. Los barcos chilenos protegidos operaban bajo bandera chilena y lógicamente tenían que ser operados por tripulantes chilenos. Los grupos laborales estaban tan bien organizados (manteniendo relaciones contractuales fijas ya fuera con empresas de embarque grandes o de acuerdo a áreas geográficas fijas), que inicialmente no entraron en la legislación reformada de trabajo que se aplicó al resto de la economía. Además, aunque el director marítimo sólo tenía que determinar el mínimo de tripulación, en la práctica fijaba la tripulación completa de los barcos. No obstante, como todos los costos se pasaban directamente a los posibles clientes, las líneas navieras con su monopolio garantizado, no tenían incentivos para preocuparse del problema.

Parte de la solución, por supuesto, se obtuvo automáticamente con la eliminación de la reserva de carga. Pero antes de este paso, el Ministerio de Transporte permitió a los barcos chilenos registrarse en otros países, permitiendo el transporte en barcos con banderas no chilenas y eliminando así la obligación de emplear tripulación chilena. Siguiendo el ejemplo de la empresa pública Interoceánica, los empresarios chilenos comenzaron genuinas negociaciones laborales, y los ahorros en costos fueron significativos. Para 3 barcos que Interoceánica envió bajo bandera extranjera y con tripulación extranjera, la reducción en los costos laborales anuales fue aproximadamente US\$ 350.000 por barco. Otras reformas incluyeron el convencer al director marítimo de especificar solamente los requerimientos mínimos de tripulación y colocar a los sindicatos marítimos bajo las reglas de la nueva legislación laboral.

Puertos: Emporchi. Aunque hay un puerto privado pequeño en Chile, todas las actividades importantes tienen lugar en los puer-

Cuadro N° 4

Lan Chile: Resultados de Operación*

	Utilidades	(2) Transferencia del Fisco	(3) Beneficio Total [(1)-(2)]
1975	- 1.997,7	1.413,1	- 3.410,8
1976	- 1.508,6	238,0	- 1.746,6
1977	17.091,0	23.124,0	- 6.033,0
1978	3.120,3	1.662,3	1.458,0
1979	223,0	4,0	219,0
1980	- 1.900,5		- 1.990,5
1981	- 34.592,6		- 34.592,6
1982	n.d.	42.500,0	- 42.500,0

* En miles de dólares de EE. UU.

tos del sector público, operados por Emporchi. Quizá la característica más importante de Emporchi, desde el punto de vista de la eficiencia económica, fue el alto grado de autonomía que en efecto tenían cada uno de los 11 directores de puerto. Esta autonomía se mantuvo en el tiempo y así se evitó la codificación sistemática de sus operaciones. Así, los precios cobrados por la diversidad de servicios de puerto se determinaban mediante un procedimiento complejo; tan complejo que el cliente sólo sabía que los precios eran altos y que el mismo director tenía poder discrecional total para reducirlos en los casos que al menos él estimara conveniente. Además, el presupuesto de inversión de Emporchi era simplemente una suma fija anual (aproximadamente US\$ 20 millones en 1975), se hubieran o no identificado proyectos específicos de inversión por Emporchi o alguien más.

A fines de 1979 comenzó el proceso de racionalizar las operaciones de los puertos. La meta constante y subyacente era permitir la incorporación del sector privado en el manejo y operación de puertos. El primer paso en el proceso fue reducir el presupuesto de inversión de Emporchi y urgir a los usuarios del sector privado a emprender inversiones nuevas o de reemplazo. Se subastó equipo existente y subutilizado y se les permitió a los usuarios privados el traer su propio equipo y manejar sus propias operaciones de carga y descarga con su propia tripulación. Al mismo tiempo, el número de empleados directos de Emporchi se redujo; primero no recontratando, luego dando bonos de jubilación anticipada y finalmente ofreciendo paquetes atractivos para inducir a los trabajadores a renunciar. De 4.700 empleados en 1973, Emporchi tiene ahora 1.400 trabajadores contratados directamente.

Otro paso importante en la racionalización de los puertos, paradójicamente fue la primera fijación explícita de tarifas portuarias, que sólo se logró en 1981. La importancia de estas tarifas no fueron tanto sus valores exactos en términos de costos marginales,²³ sino más bien el definir un valor único y perfectamente conocido para cada una de las funciones de Emporchi. Con esta información, los operadores privados tenían por primera vez una base objetiva para tomar sus propias decisiones con respecto a inversiones en equipo portuario y la manera más económica de utilizar los puertos en general.

Otro aspecto importante en la racionalización de las operaciones de Emporchi, desde el punto de vista nacional, fue dividirla en una serie de compañías independientes. Cada puerto se colocó bajo la autoridad de un director autónomo que tenía control sobre todo, incluyendo el emplear y despedir trabajadores. Con la descentralización de la administración de los puertos, cada uno tenía que mantener sus propios registros contables y los resultados se publicaban puerto por puerto. La idea, por supuesto, era forzar a estos directores independientes a competir entre ellos, y en el proceso, mejorar la eficiencia portuaria. En 1981, Emporchi se transformó legalmente en 10 corporaciones separadas, dentro de la estructura de una compañía holding. Los planes futuros son abrir esos puertos a mayor inversión directa y operación del sector privado, subastando muelles separados, lugares de carga, almacenes, etc.

Estibadores y Trabajadores de Muelle. Antes de 1981 había en Chile un total de 77 sindicatos, y hasta 17 en un solo puerto. Estos grupos tenían control monopólico total en el manejo de carga y descarga de cada puerto; determinaban el número de trabajadores en cada cuadrilla de estiba y desestiba y fijaban sus remuneraciones como función del tipo de carga. Cada trabajador tenía su tarea precisa y no podía hacer otra cosa; nadie explícitamente nombrado para una tarea podía trabajar en otra. En la práctica, el sistema degeneró a tal punto, que las cuadrillas doblaban los requerimientos laborales verdaderos y, por supuesto, se duplicaba la planilla salarial. Una de las mayores preocupaciones de los trabajadores durante la mitad del turno era encontrar el lugar más cómodo para dormir.

Ineficiente y costoso como pareciera que pudiera ser este sistema para los exportadores e importadores, la estructura social que se desarrolló en torno del monopolio de los trabajadores portuarios era aún más notable. Había al menos cinco categorías de trabajadores:

1 Estibadores: éstos eran los verdaderos trabajadores de clase alta, los que tenían el monopolio legal para trabajar, proporcionado

23 De hecho, no había datos confiables ni de los costos de operación ni de capital. Había unanimidad que los nuevos precios debían controlarse de cerca y ser ajustados de acuerdo a los efectos que se fueran observando.

por la posesión de una tarjeta de identificación oficial emitida por las autoridades.

2 Suplentes: éstos eran los sustitutos de primera ronda para los estibadores; lógica pero no necesariamente los primeros en línea para recibir la tarjeta codiciada (y lucrativa). Los suplentes eran los primeros llamados a trabajo si no había suficientes estibadores.

3 Pincheros: éstos eran trabajadores de clase baja (al menos en la jerarquía portuaria) que algún día podrían esperar llegar a tener estatus de estibadores. Mientras tanto, esperaban en los puertos por posibilidades esporádicas de trabajo que los estibadores les vendían.

4 Medio pollo: éstos eran los pincheros de menor clase.

5 Cuarto pollo: medio pollo de clase baja.

Por cada barco que debía ser cargado o descargado, los estibadores eran llamados para determinar las cuadrillas de trabajo y los costos. Sólo los estibadores tenían el derecho legal a empleo, y por lo tanto eran los únicos directamente pagados. Ellos pasarían trabajo a sus pincheros, quienes a su vez distribuirían tareas entre los medio y cuarto pollos. Los estibadores cobraban todos los salarios y los pasaban, después de deducir una especie de "comisión", a aquellos que habían participado en cada trabajo específico. Al mismo tiempo, los líderes de los sindicatos recogían una ronda separada de contribuciones de todos los trabajadores para financiar la red sindical de beneficios sociales: casa, escuela, salud, etc. Esta red era suficiente para mantener el apoyo de los trabajadores de bajo nivel para los líderes sindicales, y de allí conservar la estructura de privilegio en los puertos.

Obviamente, la única manera de reformar este sistema era eliminar el monopolio que mantenían los estibadores, pero el cómo hacerlo, dada su sustancial influencia política, no era fácil. La estrategia escogida fue primero suspender la emisión de nuevas tarjetas para estibadores, congelando así el número de quienes se encontraban en la clase privilegiada. Entonces fue más fácil identificar explícitamente a los estibadores y compilar estadísticas del número de días al año que cada uno de ellos estaba "empleado". Cuando llegó el momento de cambiar la legislación y eliminar el monopolio (1981), los estibadores poseedores de tarjetas²⁴ "trabajaron" entre 400 y 600 días al año y ganaron más de US\$ 2.000 al mes, sustancialmente más que el ingreso anual per cápita de toda la economía. Tales estadísticas fueron muy útiles para suprimir la oposición potencial a la nueva ley entre los no participantes en los puertos. De hecho, sólo los estibadores perderían con una reforma del sistema, y como parte de la estrategia para ganar la aprobación de los legisladores de la nueva ley, a los estibadores se les ofreció una compensación parcial por una fracción de sus pérdidas futuras.

24 Había aproximadamente 3.200 estibadores y 800 suplentes, versus 12.000 pincheros, medio y cuarto pollos.

La nueva legislación elimina la tarjeta de identificación de los estibadores como prerequisite para trabajar en los puertos. Ahora, cualquiera puede participar en esta actividad, con tal que pase un requerimiento mínimo de seguridad controlada por las autoridades portuarias. El mercado funciona mediante negociaciones directas entre los fletadores y agencias estibadoras competitivas,²⁵ quienes a su vez contratan y dirigen a sus empleados de acuerdo a los requerimientos específicos de cada embarque por separado. Debido a la competencia y la entrada libre, las agencias no se pueden ya dar el lujo de contratar un número excesivo de trabajadores, permitir robo por parte de sus empleados, o tolerar chantaje contra los barcos o importadores.²⁶ Como era de esperarse, los costos laborales en los puertos se han reducido en aproximadamente un 50%. Más aún, el rendimiento se ha elevado. Por ejemplo, la productividad de los embarques de madera en los puertos del sur ha alcanzado 9.000 toneladas al día, comparadas con digamos 5.000 toneladas al día en Canadá. Finalmente, por primera vez es posible la movilidad laboral entre distintos puertos; en el pasado, cualquiera que deseara mudarse y poder trabajar en un puerto diferente, debía recibir autorización explícita de las autoridades y los sindicatos respectivos.

En resumen, antes de 1976, la utilización de facilidades de transporte marítimo en Chile requería la pasada difícil y costosa por cuatro monopolios protegidos legalmente y bien organizados, todos ellos con el poder de forzar a los usuarios a soportar todos los costos excesivos y por ellos impuestos. Su efecto combinado constituía una barrera efectiva no arancelaria al comercio. El proceso de limpiar este sector requirió y recibió la aplicación constante de políticas y decisiones consecuentes en los cuatro frentes. La base filosófica subyacente a las reformas que han sido instituidas es que Chile está mejor servido al permitir más acceso a todas estas actividades, más libertad de acción, participación más amplia y menor control centralizado y discrecional. Los únicos perdedores han sido precisamente quienes, en el pasado, tuvieron las herramientas legales, el poder y la protección suficientes para expropiar recursos del resto de la economía; sin el laberinto de protecciones y restricciones, deben

- 25 Mientras la ley nueva estaba bajo discusión final y durante las primeras semanas siguientes a su publicación, los líderes de los sindicatos portuarios se encontraban inusualmente ocupados. Por una parte debían dirigir la campaña en contra de la nueva ley; por otra, tenían que moverse rápido para formar sus propias agencias de estibadores.
- 26 Acontecimientos corrientes eran pagos al lado del capitán del barco al jefe de trabajo, para asegurarse que la carga y descarga serían completadas antes del final del turno en vez de forzar al barco a perder otro día en el puerto. Era también común tener que pasar una "propina" al supervisor para asegurarse de que el operador "novato" de la grúa no dejara caer accidentalmente un auto nuevo, o un contenedor con efectos personales y de casa.

generar sus propios recursos compitiendo abierta y eficientemente en los mercados que ahora han surgido.

Precios para Monopolios "Naturales": Las Tarifas de Servicios Públicos

Mientras que el gobierno militar, desde el principio, siguió una política consecuente y aun agresiva para liberar la mayoría de los mercados de los controles de precios y otras restricciones, también trató de mantener precios "realistas" para aquellos servicios en los cuales era poco probable que apareciera una competencia efectiva (particularmente electricidad, agua potable y alcantarillado, y teléfonos).

Las autoridades enfatizaron dos criterios en estos casos: primero, que los precios pertinentes reflejaran sus verdaderos costos de producción y, segundo, que las empresas en cuestión, casi todas ellas públicas, recibieran ingresos suficientes para permitir su autofinanciamiento.²⁷ Para electricidad y teléfonos, las pautas fueron dictadas en base al Decreto Ley N° 4, de 1959, que especificaba tarifas suficientemente altas como para garantizar un 10% de retorno sobre el capital invertido, descontados los costos y la depreciación. Para el agua, sin embargo, las reglas no eran tan claras, ya que habitualmente se apelaba a viejas leyes, pero en general las compañías de agua potable han tratado siempre de vencer a las autoridades que les concedan al menos la misma tasa "garantizada" de retorno.

Electricidad. Hay actualmente tres subsistemas para la generación y distribución de electricidad en Chile: 1 Norte Grande, constituye el 17% del consumo eléctrico de Chile; la generación se basa en derivados de petróleo. 2 Zona Central, o el sistema interconectado, con preponderancia de potencia hidroeléctrica. 3 Zona Sur, basada también en derivados de petróleo, y constituye sólo uno por ciento del uso eléctrico de Chile. El Estado, vía empresas públicas, domina el mercado: en sus manos está el 91% de la generación de electricidad, 99,6% de las líneas de transmisión de alto voltaje y 82% de la distribución directa de la energía a clientes finales.

Al inicio de este gobierno, en la determinación de las tarifas eléctricas, además de tratar de aplicar el DL N° 4, antes mencionado, se mantuvieron una serie de subsidios implícitos por un lado y de sobrecargos explícitos por otro, favoreciendo así a ciertos grupos a expensas de los demás. Los subsidios superaban los sobrecargos y por lo tanto las compañías eléctricas no podían evitar los déficit de operación, y menos aún pagarse la tasa de retorno "garantizada" sobre el capital. En un esfuerzo para resolver éstos y otros problemas en el campo de la electricidad, el gobierno creó la Comisión Nacional de Energía (CNE) en 1978. La CNE ha instituido gradualmente

27 Estos puntos se aclararon en el primer mensaje del nuevo gobierno sobre el estado de hacienda pública. Ver Méndez, 1978, pp. 23-45.

un sistema completo y generalizado de fijación de tarifas eléctricas en base al costo marginal, con cobros diferenciados para épocas de demanda "peak" versus horas y estaciones fuera del "peak".

El costo marginal (de largo plazo) de energía se calcula mediante un programa dinámico de optimización, que determina la combinación de costo mínimo de inversiones en las capacidades de generación y transmisión necesarias para satisfacer la demanda proyectada en los 10 años futuros. Dado este programa, la característica central del modelo que se utiliza para calcular los precios de transferencia de la energía de término inmediato (es decir, para los siguientes 4 trimestres) desde los generadores a los distribuidores, es la capacidad interanual de almacenamiento del Lago Laja (cuya capacidad normal es suficiente para generar el 30% del consumo anual de electricidad). Basado en condiciones hidrológicas en el Chile Central en los últimos 36 años, el modelo proyecta el valor esperado del nivel de agua en Laja para cada uno de los siguientes 40 trimestres. Esto a su vez indica cuál de las fuentes alternativas de energía, dentro del programa de inversión, será utilizada como fuente marginal de energía en cada trimestre. El costo de operación de esta fuente marginal se define entonces como el costo de oportunidad de la hidroelectricidad que puede ser generada por el agua acumulada en el Lago Laja y, por lo tanto, el precio de transferencia de la energía. Se publica entonces un cuadro detallado de los precios de transferencia, reflejando los diez más probables niveles de Laja para los siguientes 4 trimestres.

Al mismo tiempo, el costo marginal del capital para las nuevas inversiones en capacidad deben determinarse e incluirse dentro de la estructura de las tarifas de electricidad. Actualmente, la fuente marginal de nueva capacidad es la instalación de turbinas de gas. Como la discusión anterior aclara, en ningún punto en el proceso del cálculo de las tarifas eléctricas se reconocen los costos contables reales (o no reales) de las empresas existentes; más bien, las tarifas se fijan de acuerdo a lo que la electricidad debería costar en Chile, y las empresas entonces están forzadas a ajustar sus operaciones a estas tarifas para evitar incurrir en pérdidas.

Para pasar de los costos marginales de energía y capacidad (potencia) a las tarifas que los distribuidores pueden cobrar a los clientes, es necesario añadir los costos de capital para expansiones marginales de la red de distribución y las pérdidas inevitables de energía que ocurren a lo largo de la red. Una vez más, la "base de costo" para determinar estas tarifas al consumidor final, es la de una compañía ideal o modelo, dadas las características reales de la economía chilena.

Para resumir: la estructura tarifaria eléctrica explícitamente distingue tres productos separados: energía, capacidad instalada normal (generación, transmisión, distribución en horas fuera de peak) y capacidad adicional en las horas de peak. Con un medidor suficientemente sofisticado se pueden medir los tres productos y co-

brarse por ellos separadamente. Para aquellos clientes cuyo consumo de electricidad sea suficientemente grande y variable como para justificar la inversión en medidores sofisticados, existe la llamada "tarifa horaria". Una segunda opción de estructura tarifaria menos detallada, llamada la tarifa de "capacidad contratada", consiste en un cargo mensual fijo igual al costo de capital de la capacidad demandada por el cliente en las horas peak, más un recargo por kilovatio hora de energía consumida. La tercera y más común opción, la tarifa "simple" o "residencial", consiste en un cargo mensual fijo (correspondiente a los costos fijados administrativos estandarizados) y un precio por kilovatio hora, que es la suma de los costos de energía consumida y el costo de capital de los requerimientos de capacidad normal, en horas peak, para ese nivel de consumo. Además, durante el período de 5 meses de demanda estacional peak (de mayo a septiembre), hay un sobrecargo por kilovatio/hora por consumo adicional en relación al consumo promedio en los 7 meses anteriores (fuera de peak). El sobrecargo corresponde al costo de capital de incrementar la capacidad en el período peak.

Este novedoso y sofisticado sistema de tarifas de electricidad fue implementado gradualmente a partir de principios de 1980 con la introducción informal de precios nuevos de transferencia de Endesa a Chilectra. En mayo de 1980 se inició la negociación de tarifa libre para los clientes con capacidad instalada que excedía los 4.000 Kw y se introdujo por primera vez el recargo de invierno.

La única anomalía significativa en la estructura tarifaria resultó del primer intento de aplicar este último sobrecargo estacional. Cuando se recibieron las primeras cuentas mensuales que incluyeron el sobrecargo, se produjo un enorme alboroto político:²⁸ se concertaron reuniones a los niveles más altos del gobierno para discutir el problema y analizar incluso el postergar la implementación de las tarifas de invierno. Esta serie de reuniones probablemente merece su propio lugar en los anales del folklore chileno. La CNE preparó una demostración práctica y física de los principios que sustentaban la nueva estructura tarifaria. Esta fue lo suficientemente convincente como para que las autoridades dieran el pase a la nueva tarificación. Sin embargo, seguían preocupados por el impacto que un sobrecargo de invierno tendría en los presupuestos familiares. Con el objeto de tener una idea del orden de magnitud del consumo eléctrico promedio de la población, se hizo una encuesta rápida e informal entre los presentes, dando como resultado un consumo promedio de algo más de 200 Kwh al mes.²⁹ Con este "antecedente", se decidió apro-

28 El alboroto fue mayor de lo que podría haber sido debido al hecho de que durante los dos inviernos precedentes, Chilectra había dirigido una campaña induciendo a sus clientes a comprar estufas eléctricas y aprovechar sus tarifas eléctricas artificialmente bajas. Las estufas eran hasta 4 veces más caras con el recargo de invierno de 1980.

29 Se confirmó más tarde que esta respuesta fue exagerada, la mayoría de los encuestados tenía niveles de consumo menores a los 150 Kwh al mes.

Cuadro N° 5
Distribución del Consumo Residencial de
Electricidad (Chilectra)

Rango de Consumo Mensual (Kwh)	Clientes		Consumo	
	% en el Rango	% Acumulativo	% en el Rango	% Acumulativo
0- 30	17	17	2	2
31- 70	28	45	14	16
71- 110	28	73	24	40
111- 150	12	85	16	56
151 - 250	10	95	16	72
250	5	100	28	100

bar el sobrecargo, pero sólo para aquellos clientes cuyo consumo excediera los 250 Kwh al mes.

Este mismo sistema se mantuvo vigente en los inviernos de 1980, 1981 y 1982. Cabe señalar, incluso, que poco antes del invierno de 1982, la CNE trató de reducir el límite de consumo de energía por encima del cual se cobraba el recargo de tarifa, de 250 Kwh al mes a 200 Kwh. La prensa local denunció el cambio en términos escandalosos, enfatizando particularmente el impacto desastroso que el incremento de las cuentas de electricidad tendría en los presupuestos de las familias de más bajos ingresos. El Cuadro 5 muestra la distribución de los clientes y el consumo de electricidad, de acuerdo a niveles de consumo mensual (cuadro que no estuvo a mano para las reuniones descritas anteriormente). Evidentemente, esa primera encuesta dio un consumo promedio muy exagerado. Como puede constatar, sólo un 5% de la población consume más de 250 Kwh al mes, porcentaje que corresponde indudablemente al sector más pudiente, ya que de hecho ocupan el 28% de la energía distribuida.

Se puede observar también que bajo los 150 Kwh de consumo se encuentra un 85% de los clientes. En consecuencia, haber bajado el límite por sobre el cual se cobraría un sobrecargo de 250 Kwh a 200 Kwh al mes, sólo habría afectado a algo más del 5% más acomodado de la población, y no como afirmó la prensa a los hogares más desposeídos. El hecho de que se rechazara la reducción del límite indica que ese 5% continúa ejerciendo una capacidad indebida de influencia interesada sobre la política económica chilena.³⁰

El nuevo sistema tarifario fue de hecho institucionalizado en octubre de 1980. Sin embargo, dado que la aplicación inmediata de

30 Recordar el discurso de Cauas, citado anteriormente.

las nuevas tarifas habría implicado mayores incrementos en algunas cuentas mensuales, particularmente en los clientes residenciales, de consumos bajos, se puso en práctica un programa de ajustes para eliminar la brecha entre las tarifas nuevas y antiguas. A finales de 1982 sólo quedaban por hacer ajustes menores.

Para completar la reforma de la regulación de este sector, se publicó una nueva ley general de servicios eléctricos en septiembre de 1982, reemplazando el DFL 4. La ley es extensiva, y cubre tópicos como reglas para entregar concesiones, estándares de seguridad y calidad de servicio, los principios generales de políticas de precio, etc. En la preparación de la nueva legislación se aplicaron consistentemente dos principios básicos. Primero, en lo máximo posible, la ley da lugar a abrir el sector eléctrico a la participación de los agentes privados. Segundo, en aquellos aspectos en los que no es posible eliminar la regulación gubernamental, por ejemplo la fijación de tarifas eléctricas, las reglas que se dictaran deberían ser lo más claras y objetivas que se pudiera. Se dio especial énfasis a la limitación, o mejor aún, a la eliminación de juicios políticos puramente subjetivos o discriminatorios, privilegiándose así la aplicación de criterios objetivos y generales.

Aunque el nuevo sistema de tarifas eléctricas ha sido aplicado sólo 3 años, ya se han registrado efectos positivos notables. Los cortes de energía como los ocurridos en los meses de invierno de 1978 y 1979 no han vuelto a repetirse. En 1981 y 1982, la demanda máxima peak por capacidad ha disminuido³¹ en aproximadamente 60.000 KW, implicando un ahorro de costos por inversión de US\$ 100 millones. A medida que aumenta la aceptación del nuevo sistema, particularmente entre los clientes comerciales e industriales, estos beneficiosos resultados irán aumentando.³²

Teléfonos. Desde la nacionalización que hiciera el gobierno de la UP de los servicios de teléfonos, el sector ha permanecido bajo el dominio casi total³³ de las empresas públicas. Las dos empresas importantes son la Compañía de Teléfonos de Chile (CTC) y la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Entel). Esta última se especializa en proporcionar y rentar los canales de transporte para la red de larga distancia.

El sistema de teléfonos de Chile, en general, es un "servicio público" que simplemente no funciona bien. Hay una escasez notoria

31 El factor de carga ha aumentado de 0,60 en 1980 a 0,63 en 1982.

32 Es decir, si estos clientes empiezan a gastar tanto tiempo y esfuerzo en minimizar sus costos de electricidad (escogiendo la estructura tarifaria correcta) como el tiempo que actualmente pasan quejándose a las autoridades acerca de los precios de la electricidad.

33 Las excepciones son dos nuevas y pequeñas compañías privadas establecidas en Santiago en 1981. En el primer semestre de 1982, los intereses de Corfo en dos compañías pequeñas en el sur de Chile, Compañía Nacional de Teléfonos de Valdivia y la Compañía de Teléfonos de Coyhaique, se vendieron al sector privado.

de líneas. La política del gobierno ha permitido el libre intercambio de las líneas existentes³⁴ de manera que, al menos, aquellos que desean con más urgencia una línea, la pueden comprar a aquellos que las "necesitan" menos. No obstante, la escasez del servicio telefónico sigue siendo muy alta, un hecho notorio ya que el precio por línea hasta hace poco, incluso bajo la recesión actual, excedía por mucho los costos totales de instalar nuevas líneas. Este increíble fenómeno, que convierte la evaluación de proyectos de este sector en una tarea muy simple, subraya la deficiencia seria en el planeamiento que existe hoy en Chile respecto del manejo y organización del sector telefónico.

Además, la falta de las deseadas nuevas líneas, unida a la demanda por diversos tipos de comunicaciones no satisfechas, ha conducido a un problema de congestión excesiva en la red existente, especialmente en las áreas metropolitanas de Santiago, Valparaíso, Viña del Mar y Concepción. Este problema se suponía que se solucionaría mediante la implementación del servicio local medido, en el que se cobra más por llamada telefónica durante las horas peak de congestión. Sin embargo, la implantación de un sofisticado conjunto de tarifas de servicio medido que, como era de esperar, habría elevado significativamente las cuentas telefónicas residenciales, fue por esta misma razón rechazado. En su lugar se puso en práctica en abril de 1981 un sistema más simple, pero demasiado barato. En la nueva estructura, el cargo fijo mensual para los residentes fue muy bajo, así como también el cobro por duración de conversaciones durante las horas peak; a su vez, la tarifa variable para las horas nocturnas fuera de peak, se fijó demasiado alta, con lo cual el impacto en la congestión fue nulo, si no negativo. Recientemente, la CTC ha anunciado un nuevo conjunto de tarifas de servicio local que tienden a corregir el nivel del cargo fijo y a diferenciar tres espacios de tiempo separados en el día: máxima, media y baja congestión, con cobros diferenciados según sea la duración de las llamadas.

En general, las insuficiencias restantes en la estructura tarifaria del sistema telefónico actual, representan sólo una parte del problema global de telecomunicaciones. Más fundamental aún es la ausencia absoluta de una política clara y consecuente respecto de la forma en la cual el sector debería operar en el corto plazo, menos aún respecto de su desarrollo futuro. Durante los dos o tres últimos años, al menos cinco ministerios diferentes han emitido directrices independientes y a menudo contradictorias respecto del curso de acción que deberían tomar CTC y/o Entel, con el resultado de que no hay en lo absoluto ningún criterio que guíe las decisiones.

34 La CTC es libre de fijar su precio de venta para las líneas nuevas; este precio ha sido consecuentemente menor al pagado por las transacciones privadas, pero aun así los costos de capital de una nueva línea (servicio urbano solamente) usualmente se recuperan inmediatamente con el precio de venta.

Agua. Con la excepción de 2 pequeñas compañías privadas en Santiago, la provisión de servicios de agua potable y alcantarillado ha sido considerada siempre una responsabilidad del sector público. De hecho, toda la infraestructura existente fue construida bajo el concepto de un servicio público, sin consideración de costos, más que como una empresa económica que debía financiarse por sí misma. Como resultado, no existía información básica sobre la infraestructura existente, tal como la localización física y extensión de la red de canales de agua, el volumen de agua producida y en algunos casos incluso ni siquiera simples costos contables. Se han emprendido recientemente esfuerzos para racionalizar el sistema y convertir esta institución de servicio en una empresa con utilidades (o al menos sin pérdidas), pero dado el punto de partida, el progreso probablemente continuará siendo frustrantemente lento.

Los precios de agua tradicionalmente se fijaron en base a una noción general de costo promedio, es decir, una vez que se decidiera que se debía cobrar por el servicio y que estos precios debieran bastar para autofinanciarlo. Dentro de cada una de las 13 regiones de Chile, la estructura de tarifas de agua era en escala creciente, de 3 niveles, y el volumen de consumo permitido por nivel aumentaba con el diámetro de la conexión del cliente a la red del sistema de agua. Además, para las regiones servidas por Sendos,³⁵ las tarifas de agua contenían una medida significativa de subsidios cruzados entre regiones, ya que los consumidores de las regiones centrales financiaban en parte a los consumidores de los extremos norte y sur del país.

Durante 1981 y 1982, la estructura tarifaria cambió. Primero, se eliminaron, al menos en una primera aproximación, los subsidios interregionales. Segundo, dentro de cada región³⁶ se reemplazó la tarifa escalonada por un precio uniforme muy aproximado al costo marginal estimado de corto plazo para todos los clientes, durante los meses de invierno, es decir, fuera de los meses peak. Tercero, en todas las regiones los clientes pagan un cargo mensual fijo, que aumenta con el diámetro de la conexión, con el objeto de financiar los costos fijos y administrativos estimados. Finalmente, en diciembre de 1982, se introdujo un sobrecargo con el objeto de racionar la demanda en aquellas regiones y subregiones que han experimentado déficit sistemáticos de agua potable durante los meses de verano. La estructura actual de tarifas de agua, correspondiente al costo marginal de corto plazo, representa una mejora definitiva sobre el sistema preexistente, pero aún está muy lejos del sistema de precios de costo marginal de largo plazo vigente en el sector de electricidad.

Otras Tarifas del Sector Público. El Ministerio de Economía, junto a otros ministerios, debe aún aprobar los precios cobrados por

35 Todo el país, excepto Santiago y Valparaíso, que tienen sus propias empresas públicas.

36 La única excepción es la I Región.

el Metro, servicio de correos, peaje en carreteras y otras tarifas menores, que incluyen hasta el precio que cobra el Parque Metropolitano por la entrada al zoológico y a la piscina allí establecidos. Con respecto a estos sectores, los problemas de deregulación van más allá de una mera política de precios. El Correo, por ejemplo, fue recién en 1981 convertido de un servicio general a una empresa pública legalmente establecida. A pesar de que en los últimos años han aparecido empresas privadas que reparten correspondencia, impulsadas por la aparente incapacidad de la empresa estatal para entregar un servicio eficiente, la Oficina de Correos retiene un monopolio legal.³⁷ Dentro de este contexto, la posibilidad de desarrollar y aplicar una infraestructura eficiente para fijar tarifas postales parece genuinamente remota.

Los peajes de carretera, por otra parte, se puede decir que están actualmente presas en un patrón de espera mientras se toman decisiones más fundamentales, tales como qué cantidad de fondos del gobierno deben dedicarse a la construcción de carreteras, si se recuperan o no estos costos, la extensión en la cual se permiten las inversiones del sector privado, y si se permiten, que efectivamente se realicen. En la actualidad, los peajes contribuyen mínimamente a recuperar los costos de la construcción de carreteras y de su mantenimiento. No son fijados bajo ningún criterio sistemático de regular la congestión de tráfico —su efecto más directo de hecho sería enredar más el tráfico— y son uniformes independientemente del estado de la carretera. Son, por otra parte, punto de iniciación de protestas organizadas de parte de los propietarios y conductores de camiones, protestas razonables cuando no existe una política clara y bien explicada.

Políticas de Precio para Combustibles Derivados del Petróleo

En 1952, la Ley 9.618 declaró que todos los depósitos petrolíferos en Chile eran de propiedad absoluta y exclusiva del Estado y se creó la Empresa Nacional de Petróleo (Enap) para explorar y explotarlos. A Enap (naturalmente) se le concedieron todas las exenciones impositivas y arancelarias que generalmente se concedían a las empresas públicas. Más aún, el Decreto Supremo N° 20 prohibió la importación de productos de petróleo, siempre que hubiera "suficiente" producción nacional. Así (en la producción y venta de petróleo), el monopolio del Estado era completo y, por supuesto, los precios cobrados y recibidos debían ser controlados. Durante el gobierno de la UP, la estructura completa de precios del petróleo y sus derivados, desde el productor al consumidor final, estaba regulada rígidamente, particularmente mediante impuestos, tarifas, subsidios,

37 Las empresas privadas que de hecho y abiertamente envían correo local en Chile, están hasta ahora operando fuera de la ley y por lo tanto pueden desaparecer en cualquier momento.

cuotas y exenciones aplicados con el objeto de crear un precio al consumidor que el gobierno deseaba. Es interesante notar que se dio énfasis especial a mantener a niveles bajos los precios de parafina y gas licuado, supuestamente (pero equivocadamente) para beneficiar a los grupos de bajos ingresos.

El gobierno militar eliminó la mayoría de los impuestos y exenciones especiales. La política de precios fue controlada por el Ministerio de Economía, que fijaba los precios de combustibles "de acuerdo a sus costos". Desde 1974 hasta mediados de 1978, Enap proporcionaba estimaciones de los costos anuales con los que se determinaba el precio por barril. El ministerio fijaba los precios del combustible, distribuyendo de alguna manera este precio por barril entre los diversos combustibles derivados. En septiembre de 1978, los precios se liberaron para todos los derivados de petróleo excepto la bencina de 81 octanos, la parafina y el gas licuado. Al mismo tiempo, se eliminaron todas las restricciones a la importación para productos refinados de petróleo. Enap desde entonces ha seguido una política de precios consecuente con la libertad de precios en un mercado internacionalmente abierto, fijando sus precios a los distribuidores privados en base al costo de oportunidad, en dólares, del petróleo en aquellos mercados mundiales más pertinentes para las importaciones chilenas.

Para los cuatro siguientes años, hasta mayo de 1982, hubo una serie constante de esfuerzos por eliminar los controles de precios restantes y subsidios en los 3 tipos de combustibles aún regulados. El mayor obstáculo era la creencia obstinada, al igual que lo sustentado por la UP, de que mantener precios bajos, explícitamente subsidiados, para la parafina y el gas licuado, constituía una política beneficiosa principalmente para las familias de bajos ingresos, y que eliminar este beneficio causaría serios problemas políticos. Este razonamiento nunca ha sido cierto. Primero, las encuestas indican que en el área de Santiago, las familias dentro del 40% de ingresos más bajos consumen solamente el 24% de gas licuado y 23% de la parafina vendida en el área. Segundo, cuando se eliminó el subsidio y el control de precios en parafina en mayo de 1982, hubo pocas repercusiones políticas, aunque los precios aumentaron hasta 10 y 15%. Irónicamente, cualquier problema que pudo haberse generado fue ahogado por la devaluación ocurrida un mes más tarde, ya que el precio de combustibles aumentó aproximadamente 60% hacia finales de 1982.

Política Antimonopólica

Como se mencionó anteriormente, el gobierno militar se embarcó en una estrategia inmediata de liberar los mercados y dejar que los precios libres determinaran la asignación de recursos, a pesar de la enorme desconfianza a que daba lugar la existencia de tendencias monopólicas en los mercados internos. Tal desconfianza de he-

cho estaba bien fundada; 40 años de intervención generalizada en los mercados habían tenido por consecuencia directa la creación y protección de monopolios internos. En diciembre de 1973, el gobierno modificó la ley antimonopolios, proporcionando a las instituciones³⁸ encargadas de proteger la competencia libre, un campo de acción más extenso y mayores poderes para declarar ciertas prácticas como abusos del poder monopólico y para aplicar las respectivas sanciones.

Por supuesto, demostrar abusos de monopolio no es más simple en Chile que en cualquier otra economía, y siempre es fácil descubrir reglas específicas que han sido aparentemente mal entendidas. Sin embargo, ciertas tendencias sugieren dudas respecto de algunos aspectos básicos que se han seguido en las políticas antimonopolio. Primero, la extensión del campo de acción puede ser demasiado grande; no es imperativo que se muestre que han existido abusos monopólicos, sino más bien que las autoridades determinen que potencialmente podrían ocurrir. Segundo, la Comisión Preventiva Central ha declarado como principio general que precios iguales para el mismo producto pueden ser consecuentes con la competencia sólo si las empresas participantes tienen costos idénticos, aparentemente incluso en el corto plazo.³⁹ Finalmente, cuando la Comisión efectivamente evitó una conglomeración de molinos de harina debido a su potencial poder monopólico, ignoró el papel que en esta materia cumplen las importaciones, básicamente por la vía de crear mayor competencia, y la libre entrada al mercado; ambos ponen un límite natural a la posibilidad de mantener y cobrar precios de monopolio.

IV Aspectos de la Reforma del Mercado Laboral

El mercado laboral chileno era otro gran laberinto de legislaciones, restricciones, intervención estatal directa, favores especiales, y privilegios y clases definidas legalmente. Sólo se pueden considerar aquí algunos de los puntos más llamativos de este mercado y de las correspondientes reformas.

38 Hay comisiones preventivas regionales y una Comisión Preventiva Central que se encargan de casos de supuestas prácticas monopólicas, dan opiniones y sugieren cursos de acción. Hay una Comisión de Resolución que toma decisiones legalmente obligatorias. Y hay un fiscal para la defensa de la competencia libre que representa el "interés general" en las reuniones de estas comisiones y en el proceso judicial.

39 En 1981, la Comisión decidió que había ocurrido una confabulación obvia de precios cuando 12 empresas de autobuses aumentaron sus tarifas de Santiago a Valparaíso/Viña del Mar en un fin de semana de feriado nacional. Aparentemente entre las preguntas no hechas estaban si había o no restricción en el número de buses, si había habido pasajeros potenciales que no habían obtenido boletos, y si estas 12 empresas habían logrado evitar que otros buses tomaran la misma ruta durante el fin de semana feriado.

Primero, considérese el caso de los Colegios Profesionales, aunque es un tópico menor dentro del contexto de las reformas fundamentales que se han instituido, es revelador de importantes aspectos en el campo de la regulación económica. Los colegios eran básicamente sindicatos de personas altamente especializadas, formados para proteger los intereses de la profesión practicada por sus miembros. Cada colegio fue creado por ley, estipulándose sus facultades y responsabilidades legales.⁴⁰ Si no se era miembro registrado de un colegio y con las cuotas al día, independientemente de la calificación profesional que tuviera la persona, no podía trabajar, entre otros, ni como abogado, administrador público, arquitecto, bibliotecario, contador, periodista, médico, enfermera, farmacéutico, profesor, etc. Las leyes específicas daban a los colegios el derecho de fijar los honorarios que podían cobrar los miembros por su trabajo, así como estándares de ellos, prohibir al sector público el contratar a profesionales no registrados, prohibir a los no-miembros ofrecer servicios profesionales al público y que la mayoría de las veces eran más baratos, asegurar que sólo los profesionales que pagaban sus cuotas podían considerarse como miembros efectivos, etc.

Tales monopolios tan férreamente protegidos sólo pueden ser liberalizados eliminando su base legal, y esto es exactamente lo que se hizo en Chile en febrero de 1981. El Decreto Ley N° 3.621 expresamente establece que la libertad de trabajo necesariamente implica libertad de asociación en cualquier grupo. Por lo tanto, a nadie puede exigirse ser miembro de ningún colegio en particular para poder ejercer su profesión, y ningún empleador puede hacer de tal requisito una condición explícita para dar empleo. Con esto, si los colegios deseaban continuar existiendo como entidades legales, era necesario que se registraran como asociaciones gremiales, y pueden haber múltiples asociaciones gremiales en cada profesión.

Quizá la reforma más importante en el mercado laboral, al menos en términos de su impacto generalizado, fue la reforma del seguro social. Chile fue el primer país latinoamericano en instalar un sistema obligatorio de seguridad social, apareciendo los primeros fondos de pensiones en 1924 y 1925. A mediados de la década de los 70 había 35 fondos de pensión diferentes, que cubrían aproximadamente el 75% de la fuerza laboral. Cada uno tenía un grupo de miembros cautivos y distribuía beneficios diferentes, determinados en forma diferente. Por ejemplo, los empleados particulares podían retirarse con pensión después de 35 años de servicio, los empleados públicos después de 30 años, y sólo 15 años para los senadores. Las tasas de las imposiciones obligatorias dependían de los niveles de salario y de la clasificación general del trabajo,⁴¹ pero en la práctica

40 A principios de 1981 había 26 colegios que representaban las profesiones que requerían de entrenamiento universitario. Con la sola excepción de los geólogos, tales leyes estaban vigentes antes del gobierno de la UP.

41 Los empleados privados, en el período 1970-79 estaban sujetos a una tasa

estas contribuciones eran impuestos al empleo, con tasas que promediaban el 40% del ingreso imponible del empleado. La parte mayor de la contribución total, dependiendo de cada fondo de pensión, era soportada por el empleador (80% en promedio). Finalmente, los beneficios de pensión, cuando y si se recibían, eran independientes de las contribuciones que el jubilado hubiera hecho durante su vida.

Algunos gobiernos anteriores al actual habían intentado reformar el sistema de seguridad social, pero sólo este último lo hizo de hecho. Empezando en 1974, se fueron eliminando lentamente los beneficios discriminatorios, las asignaciones familiares y la edad de retiro fueron uniformadas, y las tasas de contribución se redujeron gradualmente. Pero la reforma masiva, que transformaba el sistema de reparto en un programa de ahorro y seguro personal obligatorio y pagado por el empleado, fue aprobado en 1980 y puesto en práctica en 1981. Primero, el pago de las imposiciones del seguro social se traspasó de empleadores a empleados, eliminado así este desincentivo a emplear nuevas personas.⁴² Segundo, a los empleados que ya se encontraban en el sistema viejo, se les permitió escoger entre continuar contribuyendo a sus fondos de pensión tradicionales o registrarse en una AFP del sector privado. En el último caso, el sueldo neto aumentaba (las imposiciones cayeron de 26% a 17%) y cada trabajador mantenía su propia cuenta personal, pasando así a tener sus ahorros con intereses acumulados. De esta manera, a partir del momento en que la persona jubila dispone de un fondo con que vivir; la ley estipula que el uso del fondo se haga a través del retiro de cuotas anuales.⁴³ Las personas que entran a la fuerza laboral por primera vez, se deben acoger al nuevo sistema de seguridad social.

El segundo frente de la reforma del mercado laboral concernía al Código del Trabajo y a las leyes que normaban los contratos individuales de trabajo. Comenzando con la publicación del Código del Trabajo de 1931, la legislación que reglamentaba las relaciones laborales se transformó en una compleja red de 70 leyes laborales hacia finales de 1973. Aparte de los numerosos estatus que concedían privilegios especiales, se pueden considerar dos tipos generales de legislación. Por una parte, en los contratos individuales, se aprecia que el legislador partía de la premisa de que al empleador le era siempre posible cometer cualquier abuso, y que en el hecho ésta era su manera habitual de proceder, y por otra que el empleado no tenía a su alcance ninguna fórmula de protección. Se diseña entonces una le-

de contribución promedio de 57% del ingreso imponible, los obreros 48%, empleados públicos 28%, etc.

42 Más precisamente, el componente impositivo se redujo a 3,85% para 1981, 2,85% para 1982, 1,85% para 1983 y 0,85% para 1984. El 0,85% corresponde a pagos de acuerdo a la ley por accidentes de trabajo.

43 Para un recuento más detallado de la reforma de seguridad social en Chile, ver Costabal (1981a, 1981b).

gislación sobreprotectora del empleado u obrero, que reglamentaba las horas de trabajo (normales y el máximo de sobretiempo), salarios (al menos el mínimo), condiciones de trabajo, duración de las vacaciones y cuándo debían tomarse, etc. Es decir, nada quedaba para ser negociado entre las partes, como tampoco había lugar para flexibilizar los contratos en caso de producirse situaciones adversas en la economía.

Además de los salarios mínimos, había otras 3 características de esta legislación que hacían artificialmente más caro el uso de mano de obra. Primero, debido a la insolvencia de los fondos de pensión, la falta de seguro de desempleo y las alternativas deficientes para ahorro que existían en la economía, fue instituido el concepto de indemnización. Básicamente, este concepto le daba derecho al empleado, a expensas del empleador, a recibir si se retiraba o si era despedido, un mes de salarios por cada año trabajado con el mismo empleador. Ante esta perspectiva, los empleadores evitaban todo lo posible el tener que contratar más personas.

Segundo, de acuerdo al concepto de que los trabajadores tenían el derecho a su trabajo, y con el objeto de contrarrestar otros incentivos para despedirlos, los legisladores crearon una ley de inmovilidad de trabajo, la cual, entre otras cosas, fijaba otro pago de indemnización cuando un empleado era despedido sin justificación suficiente. Tercero, para promover el sentido de participación del trabajador en la firma, se instituyó la gratificación, un reparto obligatorio de las utilidades a los trabajadores; las cantidades a repartirse entre éstos dependían del tipo de actividad y de las tasas de utilidad. Todos estos pagos obligados por ley, junto al impuesto de seguridad social (y en combinación con una política comercial que reducía el costo relativo de capital) es lo que explica las tasas "normales" muy altas de desempleo en Chile.

En 1978, y otra vez en 1981, se hicieron esfuerzos para reducir el impacto negativo de estas regulaciones. El principal motivo de los cambios de 1981 fue permitir más libertad a los trabajadores para negociar las vacaciones, indemnizaciones, gratificaciones, etc. También se redujo la restricción que ejercía el salario mínimo, haciendo que las personas menores de 21 y mayores de 65 no estuvieran sujetas a ello.

La tercera área de reforma significativa del mercado laboral fue el establecimiento y delimitación del campo de las actividades sindicales. Inicialmente, la legislación sobre negociación colectiva estaba diseñada para limitar el poder sindical, dando lugar así a acuerdos colectivos sólo a niveles de la empresa individual.⁴⁴ Sin embargo, con el correr del tiempo los sindicatos comenzaron a adquirir más y más poder político y económico, particularmente aquellos que se formaban al interior de las industrias protegidas importantes. A medida que los sindicatos extendían su influencia, y con una interven-

44 Ver Pencavel (1981) para una discusión más detallada.

ción estatal creciente en la economía, cualquier problema laboral rápidamente se convertía en un problema político, que se resolvía normalmente concediendo lo solicitado por los sindicatos. Dado el ubicuo estado de intervención del Fisco, una vez que la empresa o industria había cedido ante las desmedidas demandas sindicales, procedía a pedir al Estado alguna medida compensatoria, como por ejemplo: que se eleve la fijación de los precios de sus productos, o que se dictaminen aranceles proteccionistas más altos o restricciones de importación más fuertes, o que se le conceda una excepción de impuesto. Era éste entonces un sistema económico totalmente distorsionado.

Al asumir el nuevo gobierno, las acciones políticas de los líderes sindicales fueron severamente restringidas. Es en 1979 que es puesto en práctica el nuevo plan laboral de negociación colectiva. El plan establecía libertad absoluta de asociación, siempre y cuando los miembros votaran para aceptar al sindicato como su agente negociador. Sin embargo, ningún sindicato tenía el derecho exclusivo para organizarse ni siquiera en una sola empresa, no se permitía la obligación de afiliarse a un determinado sindicato, como era antes al sindicato único, la gerencia de la empresa no podía tener parte alguna en las finanzas del sindicato, y las distinciones legales entre obreros y empleados desaparecieron. Todas las negociaciones debían tener lugar a nivel de la empresa y sólo las relaciones de trabajo que afectaban directamente a los miembros del sindicato podían discutirse en negociaciones formales. Finalmente, para ciertas empresas del sector público, se prohibieron las huelgas. Si en las negociaciones no se alcanzaba un acuerdo, se aplicaba arbitraje obligatorio, y al arbitro se le exigía que escogiera entre una de las dos posiciones conflictivas. En resumen, el nuevo plan laboral promocionaba la negociación colectiva, pero dentro de un contexto que forzaba a que los costos fueran soportados solamente por las partes directamente interesadas.

El plan laboral, sin embargo, institucionalizó una de las pocas aberraciones que han surgido de las políticas económicas explícitamente implementadas por el gobierno actual: el llamado piso salarial. En las negociaciones de nuevos contratos, la mínima oferta que los empleadores estaban legalmente permitidos a hacer, era el paquete salarial del período anterior, indexado por el IPC para el período en cuestión. Esta restricción legal en la negociación colectiva, además de la política continua de conceder incrementos salariales periódicos, en compensación por la inflación, a los empleados del sector público y otros trabajadores del sector privado cuyos salarios no estaban determinados mediante negociación colectiva, significó que en el hecho el gobierno estaba fijando un mínimo para los salarios reales, lo que a la larga resultó nefasto por la recesión que sufrió el país.

Es fácil entender la existencia de reajustes salariales para los trabajadores que no pertenecían a un sindicato, particularmente al

comienzo del nuevo gobierno, cuando la inflación iba en espiral y cuando uno de los pilares de la política económica era la nueva seguridad en los mercados y en los precios libres. Sin reajustes en los salarios para contrarrestar la inflación, el apoyo político al régimen, sin mencionar su política económica, se hubiera desvanecido rápidamente. Sin embargo, no es fácil entender el piso salarial en el caso de la negociación colectiva. ¿Por qué darle una ventaja legal permanente a una de las partes en una negociación de iguales?

Como se ha reconocido ampliamente, una vez que la recesión actual sobrepasó ciertos límites, la política de salario real inflexible a la baja era inconsecuente con un tipo de cambio fijo; tarde o temprano la inconsecuencia tenía que presentar problemas para los ajustes agregados de la economía. Sin embargo, también es fácil exagerar la importancia de esta inconsecuencia al tratar de explicar la profundidad de la recesión en Chile. Primero, debe recordarse que el último ajuste salarial general, 14% en agosto de 1981, fue el único ajuste desde 1973 que impuso un costo neto a los empresarios. Todos los ajustes anteriores venían con rezago en un ambiente inflacionario y sólo les permitía a los trabajadores recuperarse momentáneamente de la inflación, mientras que en el período intermedio entre un reajuste y otro, las empresas ganaban por sus menores costos laborales. El incremento salarial de 1981 fue, sin embargo, costoso, porque la reducción abrupta en la inflación interna, debida a la revaluación del dólar en los mercados mundiales, sorprendió a todos los agentes económicos. Segundo, durante el primer semestre de 1982, la mayor parte del incremento en el desempleo agregado ocurrió en la "construcción; allí, incluso si los salarios hubieran caído precipitadamente era probable que hubiera ocurrido el mismo descenso de actividad. Los verdaderos culpables en la explicación de la recesión fueron el incremento en la tasa real de interés y la descomposición de un sistema financiero que demostró estar fundamentalmente podrido. No obstante, el salario real fijo ha ayudado a aumentar los niveles de desempleo en Chile. El 29 de diciembre de 1982, la legislación correctiva con respecto al piso salarial fue tardíamente aprobada.

V Regulando la Derregulación en el Sector Financiero de Chile: Una Ambivalencia Aguda

El mercado chileno de capitales siempre ha proporcionado una variedad inquietante de caminos para la intervención y la regulación gubernamental. A su vez, la tentación de probarlas rara vez se ha resistido en cualquier punto de los últimos 50 años. La forma más común de intervención fue la obvia de fijar las tasas nominales de interés a niveles "razonables", cualquiera fuera la tasa de inflación. Otra herramienta popular entre las autoridades económicas de los distintos gobiernos era diseñar líneas especiales de crédito para promover las actividades particularmente "productivas" del momento. Así,

con tasas reales de interés negativas y con controles cuantitativos fuertes al crédito, las actividades bancarias estaban reducidas, por una parte, a actuar como intermediarias para los redescuentos del Banco Central y, por otra, a manejar la influencia política que conlleva la distribución arbitraria de créditos con tasas de interés negativas, y que por lo mismo son ampliamente apetecidas.

El gobierno marxista de Allende, igual que en los demás campos, no tuvo que cambiar la estructura legal del sistema bancario para expropiarlo y estatizarlo, sino que simplemente la regulación vigente fue llevada a su extremo. La inflación acelerada, con tasas de interés nominales aún fijadas, hizo que las tasas reales fueran más negativas que nunca. Se dirigieron líneas de crédito "selectivas" para el "área social" perteneciente al Estado y en general para las firmas expropiadas. Al fijar un 100% de reserva marginal en el crédito bancario, los controles cuantitativos del Banco Central fueron absolutos. Finalmente, el gobierno intervino y "compró" (mediante Corfo) los bancos nacionales, mientras que los extranjeros fueron directamente nacionalizados. En suma, al final del gobierno de Allende, no había sector bancario privado, y estaban severamente restringidas las operaciones de las pocas instituciones privadas de ahorros y préstamos.

A partir de finales de 1973, el nuevo gobierno impulsó una larga serie de iniciativas legales e institucionales diseñadas para promover la formación de un sistema financiero privado que fuera consecuente con la filosofía de la economía de mercado. Desafortunadamente, a pesar de los enormes pasos que de hecho se tomaron, la meta final nunca fue alcanzada; posiblemente sea una meta que nunca será alcanzada, especialmente en vista de la fuerza y magnitud de la crisis financiera que Chile ha sufrido desde 1981 hasta el presente.

El proceso de reforma consistió fundamentalmente en promulgar un sinnúmero de leyes, decretos y circulares; sólo una parte de esta normativa podrá ser analizada en este trabajo.⁴⁵ Primero, en diciembre de 1973 fue dictado un decreto ley que permitió a los bancos existentes bajo control estatal renovar sus operaciones, manteniendo el manejo de los mismos a cargo de interventores nombrados por el gobierno. La misma ley prohibía, temporalmente, la formación de nuevos bancos privados y la apertura de ramas de bancos extranjeros en Chile (esta última restricción fue levantada a finales de 1974). Se eliminaron también las provisiones que se obligaba a constituir en los bancos por tener otorgados determinados tipos de créditos. Finalmente, la función de control se traspasó de la Presidencia y Contraloría General de la República al Banco Central y a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF).

45 Para una descripción cronológica y comprehensiva excelente del proceso detallado de la reforma financiera, ver Errázuriz (1982). Los siguientes párrafos están basados en ese documento.

A finales de 1974, otra ley definió las condiciones para poder optar a la propiedad de las instituciones financieras, como prerrequisito para devolver los bancos al sector privado durante 1975 y 1976. Merecen ser mencionadas dos previsiones de esta ley. Primero, ninguna persona podía poseer más que el 1,5% de cualquier banco, y ninguna empresa más del 3,0%; esta restricción desde el principio fue impracticable y fue derogada en 1978. La segunda, más seria y duradera, prohibía que el sector público adquiriera cualquier participación adicional en las instituciones financieras.

El proceso de liberación de las tasas de interés empezó apenas en mayo de 1974. Hasta ese punto, el Banco Central podía arbitrariamente fijar la tasa de interés simple, y los bancos no podían cobrar más de 120% de esa tasa. Además, no había distinción entre las tasas reales y nominales. El primer cambio fue definir interés simple en términos reales, como el promedio del mercado y permitir una tasa máxima de 50% mayor que la tasa simple, determinada de esta forma. A finales de 1974, las tasas de interés sobre depósitos a corto plazo (60 días y luego 30) fueron liberadas, así como se hizo con las tasas para los préstamos a corto plazo en 1975, aunque las autoridades monetarias "sugirieron" tasas máximas para préstamos y depósitos hasta finales de 1975. De allí en adelante, virtualmente todas las tasas de interés se determinaron libremente, hasta finales de 1982 cuando el Banco Central nuevamente empezó a "sugerir" tasas máximas para depósitos (a los que decidieran no seguir esta sugerencia se les negaban los privilegios de redescuento).

Una vez que los bancos comenzaron a volver a manos del sector privado, las medidas legislativas que siguieron estuvieron dirigidas hacia la igualización y racionalización de la base legal con la cual se les permitía operar a los diferentes tipos de instituciones financieras. A finales de 1976, por ejemplo, la lista detallada y discriminatoria de controles cuantitativos fue eliminada en favor de encajes, que a su vez fueron gradualmente igualados y reducidos. En julio de 1976, el encaje para los depósitos a la vista fue 85%; 55% y 30% para depósitos de corto plazo (30 ó 90 días) en el sistema bancario y sociedades financieras, respectivamente; 55% y 9,2% para los depósitos de 90 a 360 días; y cero para depósitos a largo plazo. Las diferentes tasas para los bancos y compañías financieras fueron eliminadas en mayo de 1977, y a finales de diciembre de 1980 los encajes eran el 10% para los depósitos a la vista y 4% para todos los depósitos de corto plazo (menores a un año). Asimismo, el monopolio del Banco del Estado en las cuentas ordinarias de ahorro fue eliminado en agosto de 1978.

Un segundo frente legislativo se dedicó a definir, fortalecer y confinar los atributos de las autoridades monetarias. En abril de 1975 fue creado el Consejo Monetario de Chile; este cuerpo, compuesto por los ministros de Hacienda, Economía y Planificación, el presidente del Banco Central y un delegado de la Presidencia, estaba encargado de fijar las políticas globales de tipo de cambio, mercado

de capitales, comercio internacional y ahorros. Al mismo tiempo, el Banco Central fue radicalmente reestructurado, y sus operaciones se confinaron al sistema financiero y política monetaria, eliminando sus papeles ubicuos anteriores en políticas para el desarrollo económico y sectorial. Más significativamente, las autoridades, al mismo tiempo, explícitamente prohibieron, por ley, el financiamiento del Banco Central a los gastos del sector público. Esta misma prohibición fue incorporada más tarde a la nueva Constitución de Chile en 1980. Finalmente, desde julio de 1975 hasta el presente, surgieron una serie de reglas, modificaciones legislativas y nuevas leyes para fortalecer, refinar y mejorar las facultades de control, poderes de sanción y procedimientos de operación de la SBIF.

El bosquejo anterior de iniciativas de legislación muestra una dirección en la cual las autoridades, gradualmente, intentaron proporcionar la base legal-institucional necesaria para el surgimiento de un mercado de capitales eficiente y competitivo en Chile. Otros aspectos de la política orientada a la formación del mercado de capitales, sin embargo, no fueron consecuentes con la filosofía no intervencionista de libre mercado del gobierno. El ejemplo más claro fue el tratamiento de los flujos de capital internacional. De hecho, Chile estaba virtualmente cerrado al mercado mundial de capitales hasta septiembre de 1977. Un resultado de esto, por supuesto, fue un costo de capital extraordinariamente alto —a veces, durante 1976, era posible ganar más de 80% de interés real en depósitos a un año—.

Esta restricción fue suavizada gradualmente; empezando en 1977, a medida que a los bancos se les permitió tomar prestados los fondos externos con un plazo mínimo de dos años, sujetos a un máximo de préstamos externos global, cuotas de entrada mensual fijas y encajes especiales de 25% para préstamos con plazo de 24 a 36 meses, 15% para los de 36 a 48 meses, 10% para los de 48 a 66 meses, y sin encaje para los préstamos de período más largo que este último. En junio de 1979 se suprimió el máximo global de préstamos externos, y en abril de 1980 la cuota de entrada mensual también se eliminó. Finalmente, en mayo de 1982, se les permitió a los bancos conseguir préstamos de corto plazo sujetos solamente a un encaje del 20%.

Además de las restricciones cuantitativas y encajes, en ningún punto del proceso se permitió a los bancos hacer arbitraje de fondos, ya que las autoridades del Banco Central estaban preocupadas de que se tomaran posiciones indebidamente riesgosas. Esta prohibición del arbitraje, junto a los encajes especiales, aparentemente constituye la explicación más probable del hecho que, a pesar de las entradas masivas de capital, el spread entre las tasas de depósitos internos y las tasas que los bancos chilenos pagaban a los prestamistas extranjeros fuera casi constante de 1,5% mensual desde 1978 hasta 1982 (Sjaastad, 1982a). El 14 de julio de 1982, exactamente un mes después de la devaluación, se permitió el arbitraje, pero, por supuesto, para entonces pocos bancos estaban interesados en hacer-

lo. Al mismo tiempo, fueron eliminados los encajes especiales en cualquier entrada de capital nuevo, pero 8 días más tarde fue restablecido en un 5% para todas las entradas de capital con menos de 71 meses de plazo.⁴⁶

En retrospectiva, Chile en su trayectoria de ajuste para salir de la recesión de 1975-76, probablemente pagó un costo más alto de lo necesario por haberse aislado del mercado mundial de capitales. Además, aparentemente la cuenta de capital fue finalmente abierta debido a presiones de la comunidad financiera. Pero entonces, a fines de 1980, las autoridades económicas empezaron a ser criticadas crecientemente por permitir demasiada deuda extranjera, por no aplicar suficientes controles en el sector bancario y por permitir (aun promover) un grado significativo y amenazante de concentración de propiedad (particularmente financiera). La defensa de las autoridades se basó en los principios de un libre mercado y una economía de propiedad privada. Primero, el gobierno enfáticamente rehusó dar garantía a cualquier préstamo externo. Segundo, mientras que las tasas de interés se fijaban libremente, la concentración por sí misma no debería presentar un problema especial. Tercero, y más importante, tanto los bancos como otras instituciones financieras debían ser tratadas como cualquier otro negocio. En particular, la mala administración bancaria recibiría la sanción automática de la quiebra y pérdidas para sus dueños y acreedores. En resumen, la responsabilidad del gobierno era manejar la deuda pública y no interferir con las transacciones dentro del sector privado. Ex post, como el gobierno no deseaba o no podía poner a prueba la teoría de su defensa, resultó que las que hubieran sido críticas no pertinentes, resultaron totalmente correctas en la práctica.

De hecho, la base subyacente a la estructura financiera estaba llena de contradicciones. A pesar de las críticas de liberalismo excesivo en este sector —una palabra muy común que se usó fue "libertinaje"— y a pesar de las afirmaciones de las autoridades respecto de los beneficios globales del movimiento hacia la competencia del sector privado sin obstáculo a las actividades bancarias, las instituciones financieras siempre estuvieron sujetas a una miríada de controles y regulaciones. Aun así, surgió pronto la primera prueba a estos controles y a la intención de tratar a los bancos mal administrados como cualquier otro negocio: a finales de 1976 el Bancosorno fue intervenido en vez de permitir que fuera a la quiebra.

Con esta decisión, el precedente para las acciones futuras que-

46 Esta reversión en la política fue sintomática del conflicto dentro del Banco Central, ya que varios de los economistas de más larga trayectoria en el Banco negaban que tales restricciones tuvieran cualquier influencia en las altas tasas de interés en Chile. De hecho, ha sido siempre irónico observar que los economistas del Banco Central estaban entre los primeros en condenar la intervención del sector público en cualquier otro sector de actividad económica, pero también defendían celosamente sus propias políticas intervencionistas en el mercado de capitales.

dó fijado; al menos ahora, en septiembre de 1983, podemos llegar razonablemente a esta conclusión. No obstante, la respuesta oficial fue:

1 instituir, en enero de 1977, un seguro modesto pero universal sobre los depósitos;

2 fortalecer el control de la SBIF e incrementar las sanciones por infracciones a la ley bancaria; y

3 continuar la retórica de que, de allí en adelante, a los bancos mal administrados, de hecho se les dejaría ir a la quiebra.

La ley bancaria contenía claras prescripciones con respecto a la cantidad tope de préstamos que se podían conceder sin garantía, el máximo que se podía dar a cualquier persona o empresa, etc. Pero los hombres de negocios asociados con el sector encontraron muy fácil evitar estos límites, principalmente creando nuevas "empresas", tales como compañías de inversión y seguros. La práctica era tan generalizada entre los conglomerados económico-financieros, con sus propios bancos cautivos, que era uno de los tópicos comunes de conversación a todos los niveles de la sociedad chilena. Sin embargo, no fue sino hasta mediados de 1981, cuando comenzó a ser reconocida la recesión actual, que las autoridades tomaron los primeros pasos para tratar de restringir el accionar de estos grupos. En agosto de ese año, la ley modificada de bancos hizo ilegal para los bancos el seguir prestando dinero a las empresas propietarias y afiliadas; también eliminó las acciones como una forma legítima de capital bancario, deteniendo así la práctica del sector privado, más bien única, de monetizar los activos.

Pero estas medidas eran muy pocas y muy tardías. En noviembre de 1981, las autoridades nuevamente enfrentaron la decisión de permitir o no la quiebra de parte del sector financiero. Y una vez más, los principios proclamados fueron echados abajo cuando el gobierno intervino 8 bancos e instituciones financieras, incluyendo el Banco Español, ejemplo de la falta de escrúpulo en el manejo financiero de una institución bancaria. De allí en adelante, el hecho fundamental de la economía chilena ha sido la crisis financiera, reforzada por la más severa recesión desde los años 30. El paso más reciente, en enero de 1983, fue liquidar dos bancos y una compañía financiera e intervenir los 5 bancos privados más grandes del país. En términos de control directo sobre el mercado de capitales, en 10 años Chile ha hecho un círculo completo, casi volviendo al punto de partida.

Qué es lo que hacía la SBIF entre 1977 y 1981 no es muy claro, aunque debe ser descartada la idea de que la SBIF no estuviera enterada de la estructura financiera de estos conglomerados. ¿Quizá se pensó que se permitiría la bancarrota o quizá la vigilancia estuvo ineptamente confinada a controlar simplemente el cumplimiento estricto de la letra de la ley. La hipótesis de ineptitud está cualitativamente apoyada por una declaración publicada por la misma SBIF:

"Está claro que una razonable adherencia al espíritu de la ley habría sido suficiente para impedir concentraciones excesivas" (SBIF, septiembre de 1982). La SBIF aparentemente era incapaz de detectar violaciones del espíritu de su propia ley.

Cualquiera que sea la explicación, la crisis financiera actual de Chile refleja la falla abyecta de la política regulatoria y derregulatoria que por comisión o por omisión fue, y no fue, aplicada en este sector. La inhabilidad para escoger entre un control férreo o la aplicación hasta las últimas consecuencias de las reglas de una economía de mercado, condujo a la conformación de facto del peor de los dos mundos. Los costos monetarios han sido enormes, y Chile tendrá que seguir un difícil camino para salir de la crisis.

Peor aún, los costos de esta falla de ninguna manera se han limitado al campo financiero y monetario. Dada la retórica (pero no el hecho) de impulsar el modelo de libre mercado para el sistema financiero y el resultado negativo visible en este sector, los oponentes del liberalismo económico en general han podido utilizar la crisis financiera y la actual recesión como argumento políticamente persuasivo en contra de la filosofía que sustenta las políticas económicas adoptadas por el gobierno militar desde 1973. En este momento, todas las medidas derregulatorias descritas en este trabajo —con la excepción hasta el presente de la fijación de precios— están sujetas a objeciones y críticas serias y altisonantes.

VI Conclusión

En este trabajo he tratado de presentar una descripción detallada de las medidas más importantes implementadas por el gobierno militar de Chile con respecto a la regulación y derregulación de una amplia variedad de actividades económicas. Por supuesto, ha sido imposible discutir muchas otras que también fueron emprendidas.

En este punto, sin embargo, será útil considerar la experiencia chilena de puesta en marcha de una economía que funcione libremente con una cierta perspectiva, porque tanto partidarios como enemigos han logrado proyectar una visión más bien exagerada (e incluso distorsionada) de lo que en realidad ha sucedido en Chile. El modelo económico chileno ha sido ampliamente caricaturizado como una versión extrema de monetarismo y liberalismo. Sin embargo, la economía chilena nunca ha llegado a ser tan liberal como la de los Estados Unidos, por ejemplo, ni siquiera en los mercados de bienes y servicios, en donde las políticas de libre mercado fueron aplicadas con mayor énfasis. La confirmación más clara de esta afirmación se encuentra en el enorme papel que aún tienen las empresas públicas.

Más enfáticamente aún, desde el punto de vista de los modelos estándares económicos en los cuales el trabajo y el capital son los dos factores de producción, el ingreso nacional completo de Chile, en términos de pagos a los factores, siempre ha estado sujeto a con-

troles e intervenciones regulatorias y discriminatorias. (De hecho, los críticos al liberalismo económico harían bien en explicar el hecho de que los problemas más dramáticos de la recesión actual, desempleo y crisis financiera, han ocurrido precisamente en aquellos mercados en los cuales nunca se implementaron por completo políticas liberales de libre mercado.) En pocas palabras, la transformación de la economía chilena desde septiembre de 1973 representó un movimiento pujante hacia el liberalismo económico solamente en relación a los estándares anteriores propios de Chile, no tanto en relación a aquellos de los años desastrosos de Allende, sino en relación a los estándares impuestos por los gobiernos que precedieron al experimento marxista de 1970-73.

Pero la vitalidad del proceso de reforma visiblemente ha perdido fuerza y se encuentra prácticamente detenido. Aparte de los tres episodios de intervenciones bancarias, el primer rompimiento con el principio de no-discriminación en la aplicación de la política económica surgió en abril de 1982, cuando Iansa fue dirigida a emprender un programa especial en favor de los cultivadores de remolacha. Luego vino con las devaluaciones sucesivas la implementación del "dólar preferencial", a lo que se unió además la aplicación de aranceles (mal llamados) antidumping a las importaciones de ciertos bienes, el espectáculo del Banco Central fijando controles cambiarios y "sugiriendo" tasas de interés, la prohibición de la importación de buses y camiones usados, la reducción a la mitad en las tarifas de electricidad para la agricultura y minería en la III Región de Chile, y así sucesivamente. El péndulo se mueve hoy día hacia una mayor intervención, discriminación y regulación. Las perspectivas futuras son más bien sombrías y la única pregunta realista que se puede hacer ahora es cuán atrás se va a llegar en la reversión de la política económica. Se espera que al menos algunas de las reformas más fundamentales puedan sobrevivir la arremetida actual. Independientemente del resultado, sin embargo, el gobierno militar de Chile, cualesquiera sean sus posibles defectos, merece una buena dosis de crédito porque al menos hizo un intento genuino, aunque costosamente incompleto, para establecer la libertad económica en el país.

Referencias

- Banco Central de Chile, *Evolución de las Principales Normas que Regulan el Mercado Financiero Chileno*, Santiago de Chile (1981).
- Comisión Nacional de Energía (CNE), *Tarificación Eléctrica o Costo Marginal en Chile*, Santiago de Chile (1980).
- Comisión Nacional de Energía (CNE), *Tarifas Eléctricas y Precios de Combustibles*, Documento de Trabajo N° 52/82, mimeógrafo (1982).
- Cortés Douglas, Hernán, Butelmann, Andrea y Videla, Pedro, "Proteccionismo en Chile: Una visión Retrospectiva", en L. A. Sjaastad y H. Cortés Douglas (eds.), *La Economía Política de la Reforma Comercial en Chile, Cuadernos de Economía* (1981).

- Cosas, Entrevista a J. Tobin (25 de marzo de 1982), P. Samuelson (15 de julio de 1981), L. Klein (22 de agosto de 1982) y W. Leontief (18 de noviembre de 1982).
- Costabal, Martín, "El Precio del Trigo", *La Bolsa* (enero 1977).
- Costabal, Martín, "La Reforma Previsional" *Ercilla Económica* (enero 1981a).
- Costabal, Martín, *Efectos Económicos de la Reforma Previsional*, V Jornada de Estudios, Fundación Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Católica de Chile (1981b).
- Danús, Luis, *Exposición de los representantes del Gobierno de Chile*, Seminario de Empresas Públicas, Brasilia (1982).
- Dittborn, Julio y Martínez, Guillermo, *Empresas Públicas y Legislación*, mimeógrafo (1981).
- Errázuriz, Hernán Felipe, "Evolución de la Legislación Bancaria y Financiera (1973-1981)", en Banco Central de Chile, *Legislación Económica Chilena y de Comercio Internacional*, Santiago de Chile (1982).
- Harberger, Arnold C., "The Chilean Economy in the 1970's: Crisis, Stabilization, Liberalization, Reform", en K. Brunnery A. Meltzer (eds.), *Economic Policy in a World of Change*, vol. 17 Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy (1982).
- Junta de Aeronáutica Civil, *Chile 1981: Aviación Comercial*, Santiago de Chile (1981).
- Méndez, Juan Carlos (ed.), "Somos Realmente Independientes Gracias al Esfuerzo de Todos los Chilenos", *Documento de Política Económica*, Dirección de Presupuestos, Santiago de Chile (1978).
- Méndez, Juan Carlos (ed.), *Chilean Economic Policy*, Budget Directorate, Santiago de Chile (1979).
- Méndez, Juan Carlos, *Un Intento de Medición del Tamaño del Sector Público y de la Presencia Empresarial del Estado en Chile*, trabajo preparado para la Conferencia Internacional sobre Experiencias de Política Económica, Viña del Mar (1981).
- Ortúzar, Waldo y Amagada, Jorge, *Ley Antomonopolios: Jurisprudencia de la Comisión Resolutiva 1974-1977*, Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile (1978).
- Pencavel, John H., *El Marco Legal de la Negociación Colectiva: Las Lecciones de la Experiencia Chilena*, documento preparado para la Conferencia Internacional sobre Experiencias de Política Económica, Viña del Mar (1981).
- Sjaastad, L. A. y Cortés Douglas, H., "Protección y Empleo", en L. A. Sjaastad y H. Cortés Douglas (eds.), "La Economía Política de la Reforma Comercial en Chile", *Cuadernos de Economía* (1981).
- Sjaastad, L. A., *The Role of External Shocks in the Chilean Recession 1981-1982*, Centro de Estudios Públicos (junio 1982a).
- Sjaastad, L. A., *The Failure of Economic Liberalism in the Southern Cone*, 1982 Bateman Memorial Lecture, The University of Western Australia (septiembre 1982b).
- Stigler, George J., "Comment", en Gary Fromm (ed.), *Studies in Public Regulation*, Cambridge, The MIT Press (1981).
- Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, *Información Financiera*, septiembre (1982).