

REGULACIÓN DE MERCADOS

TÓPICOS SELECCIONADOS EN REGULACIÓN

Informe preparado por la

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE MERCADOS INSTITUTO DE INGENIEROS DE CHILE

Presidente: *Teodoro Wigodski*

Integrantes:

<i>Raquel Alfaro</i>	<i>Sebastián Bernstein</i>
<i>Eduardo Bitrán</i>	<i>Ronald Fischer</i>
<i>Roberto Fuenzalida</i>	<i>Alexander Galetovic</i>
<i>Ricardo Sanhueza</i>	<i>Salvador Valdés</i>

Expositores Invitados:

Francisco Meneses
César Oyarzo
Patricio Arrau

Agradecimientos: Se agradece en forma especial la valiosa colaboración del Gerente del Instituto de Ingenieros de Chile, Sr. Carlos Gauthier, en la edición de este informe.

CONTENIDO

	Página
I. Conceptos Básicos.	3
II. Acciones Relevantes.	3
III. Objetivos.	3
IV. Metodología.	4
V. Resumen de las Exposiciones.	
4	
“Salud”	4
“Pequeña Empresa y el Fomento Productivo”	
4	
“Mercado de Capitales y Sistema Tributario”	
5	
VI. Conferencias de personalidades invitadas:	
6	

Actividades Desarrolladas por las Autoridades de Gobierno para Simplificar los Trámites Relativos a la Creación de Empresas.

Exposición del Sr. Francisco Meneses.

Anexos:

Simplificación de Trámites

Simplificación de Trámites – Acciones que se están realizando.

Rol de las Isapres y Fonasa en la Institucionalidad de un Sistema Regulatorio y Establecimiento de Principios Ordenadores.

Exposición del Sr. César Oyarzo.

Rol de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras en la Institu-

19

***Cionalidad de un Sistema Regulatorio y Establecimiento de Principios
Ordena-
dores.***

Exposición del Sr. Patricio Arrau Ponds.

REGULACIÓN DE MERCADOS

I. CONCEPTOS BÁSICOS.

El Instituto de Ingenieros de Chile ha desarrollado múltiples actividades de investigación y análisis en materia de regulación de mercados. Entre algunos conceptos relevantes que se han reiterado a través del tiempo se encuentran los siguientes:

Presupuesto esencial de la materia en análisis, es que sólo en un ambiente de competencia total y transparencia para el consumidor, se desarrolla plenamente la competitividad nacional e internacional.

A partir de ello, el desarrollo económico que ha tenido el país en las últimas décadas ha dejado en evidencia la necesidad de modernizar los sistemas regulatorios para ciertos sectores de la economía, tales como la generación, transmisión y distribución eléctrica, los servicios sanitarios, el transporte público, el medio ambiente, la salud, la educación, el sistema financiero, etc. En algunas áreas esta modernización se logrará, aumentando o disminuyendo el grado de regulación según sea necesario, y mejorando sus formas de acción.

A través de la externalización, entregando al sector privado, por la ruta de la licitación, áreas completas de gestión rutinaria en la prestación de servicios públicos, y reservando para el sector público las funciones de regulación, fiscalización y fijación de políticas, es posible privilegiar el rol catalizador y conductor del Gobierno en vez de la ejecución, orientando la gestión gubernamental hacia los resultados, más que a las actividades e insumos.

La definición de marcos regulatorios requiere dilucidar aspectos técnicos no triviales, en los cuales debe involucrarse de un modo decidido la Ingeniería nacional, tanto para su mejoramiento como para los que deban agregarse.

Este desafío normalmente compromete aspectos técnicos, sociales, culturales, económicos y patrimoniales. Ello implica que las normas y regulaciones deben ser preparadas por equipos multidisciplinarios que compatibilicen las distintas facetas.

II. ACCIONES RELEVANTES.

Desarrollar seminarios nacionales de alto nivel en los cuales se presenten los antecedentes técnicos que deben considerarse al momento de definir marcos regulatorios apropiados y eficientes; desarrollar también seminarios a nivel del sistema político para crear conciencia de esta necesidad.

Promover el trabajo conjunto de expertos de la ingeniería y de especialistas del área económica y otros ámbitos, para definir estos marcos regulatorios, que consideren apropiadamente los aspectos técnicos y económicos.

Promover la realización de las investigaciones necesarias para atender las necesidades de definición de nuevas normas y regulaciones o para modificar las existentes.

En el trabajo de esta Comisión se ratificaron estas recomendaciones y emergió un nuevo dilema, a saber: el grado de agregación y calificación de las Superintendencias.

Las limitaciones económicas han restringido significativamente la capacidad de las diversas Superintendencias de contar con los recursos necesarios para una labor proactiva y coordinada, de ahí que se sostenga la necesidad de dotar a la institucionalidad de las Superintendencias de profesionales calificados y recursos adecuados, para ejercer un rol preventivo en los mercados.

III. OBJETIVOS.

El presente trabajo tiene como finalidad ofrecer, por parte del Instituto de Ingenieros, un aporte a la discusión nacional en torno a una de las materias más relevantes y urgentes de abordar para nuestro país: la Regulación de Mercados.

El positivo proceso de desarrollo que desde hace décadas vive el país, sólo será posible de mantener en la medida que en los próximos años se enfrenten los desafíos que aún se encuentran pendientes para nuestro sistema económico. Entre ellos, debe mencionarse, la necesidad ineludible de modernizar la institucionalidad reguladora del Estado, resultando ello prioritario si se considera que algunos de los organismos reguladores fueron creados en otro momento histórico y que por ése y otros motivos enfrentan dificultades cada vez más serias para ejercer las tareas que le corresponden en una economía moderna.

Entendiendo que el objetivo fundamental de una adecuada institucionalidad regulatoria es promover, desarrollar y acordar óptimas condiciones de competencia en una economía, este trabajo se focalizó en tres sectores o actividades que aparecen de la mayor relevancia, debido principalmente al número de personas que se ven afectadas y a la importancia económica que dichas actividades tienen en el país.

IV. METODOLOGÍA.

La metodología utilizada consistió en invitar a destacados profesionales por cada uno de los sectores seleccionados, con el objeto de que realizaran una exposición y respondieran las consultas de los integrantes de la Comisión, para luego confeccionar un documento que reflejara las conclusiones de cada jornada.

Es así como a partir de la forma de trabajo utilizada, estimamos que las presentaciones

realizadas en las áreas de “Salud”, “Empresa y Fomento Productivo” y “Mercado de Capitales y Sistemas Tributarios”, resultaron especialmente novedosas debido a que la interacción entre los expositores y los miembros de la Comisión permitió obtener documentos de los que es posible inferir conclusiones que, como señaláramos, esperamos que contribuyan al necesario y urgente debate que sobre esta importante materia debe producirse en el país.

Cabe hacer presente que en el ámbito de la exposición relativa al “Mercado de Capitales y Sistema Tributario”, su autor efectuó interesantes propuestas en áreas específicas de cada una de ellas.

Por último, y como un aporte al trabajo de la Comisión, consignaremos al final de esta introducción parte de la opinión que en esta materia expuso en un Almuerzo Mensual del Instituto de Ingenieros el Presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC) y de la Sociedad de Fomento Fabril (SFF), Sr Juan Claro ¹, ya que consideramos lo expresado por él como una contribución a la discusión del tema regulatorio en el país, que a la vez –y en parte– puede considerarse como la visión empresarial en la materia.

V. RESUMEN DE LAS EXPOSICIONES.

A continuación se destacan aquellas conclusiones que, a juicio de la Comisión, es necesario resaltar, en los ámbitos que hemos mencionado:

¹ Conferencia de don Juan Claro González, Presidente de la “Confederación de la Producción y el Comercio” y de la “Sociedad de Fomento Fabril”, en el Almuerzo Mensual organizado por el Instituto de Ingenieros de Chile en el Club de la Unión, con fecha 26 de mayo de 2003.

“SALUD”.

1. En el ámbito de la Salud, resulta aconsejable y necesario que exista una sola Superintendencia que fiscalice tanto a Fonasa como a las Isapres, con una rama de Prestaciones y una de Seguros.
2. El rol de la Superintendencia debe ser rediseñado en función de un sistema que debería construirse sobre la base de seguros referenciales de largo plazo y permitir la venta de contratos relativos a ellos.
3. La independencia del organismo regulador resulta esencialmente relevante y debe quedar garantizada, por lo que la generación de los nombramientos de su personal debería ser realizada por un sistema mixto en el que podría participar el ejecutivo y el parlamento.

“PEQUEÑA EMPRESA Y EL FOMENTO PRODUCTIVO”.

1. En la dictación de normas que hipotéticamente vayan a afectar un sector determinado de la economía, debe adoptarse como procedimiento el indagar la clase de impacto y efectos colaterales que la norma tendrá sobre ese determinado sector.
2. En temas sanitarios, laborales, tributarios, comerciales, etc., históricamente ha existido preocupación por la opinión pública en general y por la gran empresa, afectándose al sector de la pequeña y mediana industria, situación que debe revertirse a través de una preocupación constante del regulador por simplificar trámites en este sector de la economía.
3. En términos generales, en materia regulatoria debe tenerse siempre presente que

Chile tiene un enfoque de su sistema administrativo que se basa en la desconfianza. Esta lógica trae consigo una gran cantidad de controles y trámites previos a cualquier actividad que se quiera desarrollar. Esta situación debe modificarse hacia un sistema en que la sanción por el engaño sea ejemplar, pero basado en la premisa que se va a cumplir la norma.

4. Por lo expresado en el punto anterior, debe desestimarse la errónea convicción de que por vía de la regulación se termina con los problemas.
5. El rol de los municipios hoy en día es particularmente relevante, debido a los trámites que deben hacerse ante ellos para iniciar y desarrollar una actividad económica, por lo que su simplificación impacta directamente en ello.

“MERCADO DE CAPITALES Y SISTEMA TRIBUTARIO”.

1. El desarrollo del mercado de capitales se ha visto afectado por la existencia de varios impuestos vigentes.
2. En la reforma del mercado de capitales se recogieron: la apertura total de la cuenta de capitales, la noción de ahorro previsional voluntario y eliminar el impuesto a la ganancia de capital. En una segunda etapa se piensa dar un mayor impulso a la industria del capital de riesgo.
3. Como tema relevante surge el de las redes bancarias, en el cual existen quejas, conflictos y problemas que impiden su buena operación, como asimismo una gran molestia de los bancos pequeños para con los grandes.
4. La Ley de Bancos permite a las entidades tener distintos tipos de filiales, entre las

que se encuentran las de Fondos Mutuos y Corredoras de Bolsa, destinadas a ofrecer servicios en el Mercado de Capitales. Pero también esta ley establece la posibilidad de disponer de empresas de apoyo al giro, las que se conocen como redes bancarias; entre ellas se puede mencionar el Centro de Compensación Automatizado, que permite que los bancos conecten sus sistemas de cuentas corrientes y que hagan asientos electrónicos entre ellos en materia de pagos.

Entre otras empresas de apoyo de giro del mercado de capitales está el Depósito Central de Valores, donde Bancos, Compañías de Seguro, AFP y Bolsas de Comercio se han unido para “despapelizar” las transacciones del mercado de capitales y mejorar la seguridad de la custodia, además de prestar servicios de notificación de pagos.

Por último están las Bolsas de Comercio, que son empresas de apoyo al giro de los corredores o del servicio de correduría.

5. En las empresas de apoyo al giro, el problema de fondo es que en todas ellas encontramos un monopolio natural en la función básica. Estas empresas generan problemas de competencia por la ausencia de incentivos que promuevan la libre competencia, creando, por ejemplo, importantes barreras de entrada al sistema financiero.

Finalmente, y como se había adelantado, por su significativa relevancia se ha hecho un extracto de la parte pertinente de una respuesta que el Sr. Juan Claro, Presidente de la CPC y de la SFF, dio sobre el tema regulatorio, en un Almuerzo Mensual del Instituto en que participó como expositor, a partir de la cual se pueden extraer las siguientes ideas fundamentales:

- i) Como idea básica, el mejor regulador es la competencia. De ahí que lo deseable es tener marcos regulatorios que lo que hagan sea bajar las barreras de entrada y que incentiven la competencia, de manera tal que el sistema se autorregule.
- ii) Cuando lo expresado en el punto anterior no sea posible, como ocurre en los monopolios naturales, obviamente que el Estado tiene que entrar a regular.

Pero en este punto es donde se producen algunos errores en la administración de las regulaciones; debe tenerse cuidado de no transformarlo en una competencia artificial, porque se termina generando situaciones peores. En consecuencia, siempre debe tenderse a desregular de manera de generar competencia, porque eso siempre es posible y esa es la mejor regulación de todas.

- iii) El concepto de responsabilidad social de la empresa es posible relacionarlo con el tema regulatorio, ya que en ocasiones la regulación se produce por las malas prácticas instaladas, por lo que es importante cuando se aspira a la autorregulación de la empresa mantener una ética empresarial, siendo relevante avanzar en conjunto con el Estado en este ámbito.
- iv) El Estado Regulador debe eliminar las burocracias para poder crecer. Ejemplo de ellas se producen en el ámbito laboral, en cuanto a los costos de la formalidad, las regulaciones los hacen subir y son tan altos y los beneficios económicos de la ciudadanía son tan bajos que lo que se genera es informalidad y malas prácticas; éste es un tema que se da básicamente a nivel de microempresarios, que no tienen las economías de escala para poder cumplir con las regulaciones.

VI. CONFERENCIAS DE PERSONALIDADES INVITADAS.

“ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR LAS AUTORIDADES DE GOBIERNO PARA SIMPLIFICAR LOS TRÁMITES RELATIVOS A LA CREACIÓN DE EMPRESAS”

Exposición realizada por el Sr. Francisco Meneses.

Francisco Meneses². Conferencia ofrecida en el Instituto de Ingenieros de Chile el día 3 de julio de 2002. Versión corregida y aprobada por el autor con fecha 19 de mayo de 2003.

Sr. Francisco Meneses:

– En materia de regulación relacionada con la Pequeña Empresa, en el Ministerio de Economía se están dando pasos en diferentes direcciones. Entre ellos, se está consolidando lo que se llama el observatorio normativo para la pequeña empresa que busca que frente a una nueva ley o un reglamento se considere el impacto sobre este sector. Por ello, es que se vio la necesidad de observar con mayor detención cuáles son los efectos que se producen a ese nivel.

Un ejemplo hipotético grafica lo expresado: si se fuese a modificar la regulación sobre las sala-cunas, probablemente los parlamentarios le consultarían al Sename o a la Junji. Sin embargo, respecto de la pequeña empresa no existe el hábito de consultar a una instancia específica a cargo del tema. Así, si alguien propone que los estándares de contaminación son muy blandos y que hay que definirlos en términos más restrictivos, pocos se preocu-

pan del impacto que eso pueda tener sobre las pequeñas empresas y, por ejemplo, su creación de empleo.

“Lomos de toro”

En materia de regulación vinculada al fomento productivo, otra área de preocupación es la de simplificación de trámites. Cuando el actual representante de la Cartera de Economía asumió el cargo, el Ministro Jorge Rodríguez, planteó entre sus cuatro áreas principales de preocupación el tema que denominó los “lomos de toro”. Es decir, aquellos obstáculos que hacen que la tramitación se demore más de lo que debería, y también el tema de la pequeña empresa y las desventajas que enfrentaban ante los mercados y que, de alguna manera, se relaciona con el acceso a poder cumplir con la normativa vigente.

En general, a nivel de opinión pública existe más interés y preocupación por aquellos trámites que afectan al público en general o a

² Asesor del Programa de Prospectivas Tecnológicas y Subsecretaría de Economía, Ministerio de Economía y Energía. Ex Jefe de la División de Desarrollo Productivo, Ministerio de Economía.

las grandes empresas. En cambio, las regulaciones que afectan a la pequeña producción no provocan reacción pública y ello permite que, con el ánimo de proteger a otros actores sociales, haya algunas instituciones públicas que van creando “lomos de toro” que, si bien resuelven problemas de la sociedad, le ponen problemas a las Pymes.

Hay muchos ejemplos que sirven para graficar los “lomos de toro” que algunas autoridades imponen a las empresas, que nacieron como regulaciones con fines e intenciones muy loables. Históricamente, esto ha sido frecuente en los temas de regulaciones sanitarias, laborales, tributarias, comerciales, entre otras. Por su parte, el Ministerio de Economía normalmente busca las instancias de acuerdo que permitan una solución equilibrada, sin perjuicio de que en muchas materias la cartera de Economía puede emitir decretos en temas de su competencia.

Con la apertura que han tenido los dos últimos ministros, esta Cartera ha tratado de convertirse en un Ministerio de la Producción, tanto en algunos aspectos de la pequeña empresa como también de la empresa en general. Un ejemplo de ello es el que se transformara en uno de los actores gubernamentales más relevantes en la preparación de la Agenda Pro-Crecimiento. En este sentido, tuvieron una participación muy activa las divisiones de Desarrollo Productivo, Desarrollo de Mercados y Comercio Exterior.

A lo anterior, también se debe agregar el hecho de que todos los temas productivos tienen dos partes, una regulatoria, con un enfoque más bien de defender a la comunidad, y otro de fomento, de tratar de que las empresas produzcan.

La lógica de la desconfianza.

En el tema regulatorio existe una cuestión filosófica primordial y es que nuestro sistema tiene un enfoque administrativo que se basa en la desconfianza, que muchas veces trata a la empresa como culpable, mientras no se pruebe lo contrario. Un ejemplo de esto lo

constituye el Metro. En ese sistema de transporte se opera bajo el precepto de que el interesado compra el boleto para luego pasar por los torniquetes de control de acceso. Si no hay nadie vigilando y si alguien pasa sin pagar, la culpa es de la falta de vigilancia, no del que pasó sin pagar.

En este sentido, la experiencia y cultura en otros países más desarrollados es diametralmente opuesta. En ellos se confía en que los usuarios pagarán su boleto sin que haya vigilancia de por medio. Lo que ocurre en este caso es que si con posterioridad son fiscalizados y se descubre que hubo engaño, entonces se aplican penas significativas, porque nadie puede declarar que no sabía o que no se le dijo que estaba mal que usara el servicio sin pagar.

A la inversa, el resultado de operar en Chile sobre la lógica de la desconfianza genera toda esta forma de actuar en el que se tiene gran cantidad de controles y de trámites previos. Actitud que choca con la manera de ser y actuar de otros países que tienen otras culturas y filosofía en esta materia.

El mismo Estado está siendo sometido a exigencias que nunca antes tuvo, porque hoy se le dice a la gente que no solamente es ciudadano, sino que también cliente. O sea, que es un beneficiario y que, como tal, exija rendimiento. Esa tesis desde ya requiere un enfoque distinto que va contra un control ex-ante y que exige un mayor grado de libertad para los usuarios. Tampoco se trata de llegar y dejar hacer, pero es un punto importante a debatir y es en esa transición donde Chile se encuentra.

Otro caso similar que avala la teoría de la desconfianza en nuestro país y que se desprende de un ejemplo tomado de Canadá ocurre con el tema de las patentes. En ese país basta con hacer una declaración en la que consta a qué se va a dedicar la persona que la solicita para, luego de llenar algunos papeles, empezar a funcionar. Mientras lo hace, tiene un plazo para ir cumpliendo con la exigencia ambiental y laboral, entre otras

demandas. Así, mientras la persona trabaja va presentando los papeles y esa es la razón por la que en Canadá el interesado se puede demorar dos o tres días en iniciar formalmente su negocio.

En Chile esto es muy diferente. Aquí prima un enfoque en el cual la persona tiene que buscar una serie de papeles, entre ellos, la recepción de obras de la vivienda donde va a funcionar el local, los contratos de todos los trabajadores, el permiso sanitario, además de otros que especifiquen que se cumple con que las puertas tengan un ancho específico, que la distancia del mesón a la pared se ajuste a lo establecido y el que certifique que si el interesado trabajará en su casa, entonces debe tener dos baños, ya que, de lo contrario, no obtienen la patente. Estas exigencias, que se acercan al absurdo, son las que hacen que los interesados trabajen sin permiso, ya que les resulta más difícil obtener el permiso que producir.

La “solucionática”.

Si bien, y a partir de lo anterior, es posible concluir que existe conciencia en el gobierno de estas realidades, de inmediato surge la pregunta ¿es posible cambiarlas y adecuarlas?

En este terreno se siguieron algunos caminos. El primero de ellos fue lograr aprobar la ley de la microempresa familiar, gracias a una moción parlamentaria presentada por algunos senadores encabezados por Andrés Zaldívar. Ellos presentaron en 1995 un proyecto de ley que tardó bastante en ver la luz, hasta que se manifestó la crisis económica actual. Cuando la crisis estuvo más o menos presente y se tomó conciencia del tema de la pequeña empresa como creadora de empleo, esta problemática se comenzó a discutir con más intensidad dentro del gobierno y se empezó a trabajar en algunas pequeñas modificaciones del entonces proyecto de ley. Finalmente, la ley se promulgó tal cual había sido presentada por los parlamentarios centrándose entonces la discusión a nivel de regla-

mento, liderada por el Ministerio de Economía con aportes de servicios como Sercotec e Impuestos Internos, entre otros.

Básicamente, a lo que se apuntó fue a darle patente municipal a las pequeñas empresas, a las microempresas que funcionaban en la casa, siempre que no fueran contaminantes o emitieran ruidos molestos.

La citada ley es importante, porque existe todo un sistema de fomento, de crédito y de asesorías que requiere que la persona tenga patente y a través de esta nueva legislación se amplía el acceso a esos instrumentos. Y si bien la legislación tiene problemas, existe una ley aprobada y el reglamento está vigente desde principios del año 2002. O sea, para el microempresario existe realmente una salida.

Fuera de este ámbito, en el tema de la contaminación también se ven otras fuerzas, especialmente aquellas que dicen que por la vía de la regulación se soluciona el problema. También está la idea de poner normas y de generar conciencia de que el tema de fondo es que en un país como Chile el empleo, el crecimiento y muchos otros aspectos se relacionan íntimamente con la posibilidad de emprender.

El “tramitómetro” municipal.

En el Ministerio de Economía se creó lo que se ha denominado el “tramitómetro” municipal, un indicador que entrega indicios sobre cuán tramitador es un Municipio. Se trata de información pública y ya se ha hecho en dos versiones. La primera salió publicada en mayo de 2001, con datos del año 2000, la que consideró una metodología bastante sencilla de cuatro variables: número de días para dar la patente, número de trámites (o sea, de viajes que hay que hacer), número de documentos que se deben llevar y número de formularios a llenar. El costo no figura, ya que éste está en función del capital que declara la empresa y corresponde a un porcentaje fijo, legalmente definido. Esto hace que, por ejemplo, sea más caro tramitar la patente en Las Condes, porque allí las cosas son de mayor envergadura. De aquí que tal vez se podría tratar de bus-

car un costo a través de los trámites, pero no del costo en sí.

Este proceso despertó mucho interés, lo que llevó a que incluso se publicara en primera plana de las Últimas Noticias una nota titulada: "Ranking de la Municipalidad más tramitadora". En total, contestaron 310 de 340 comunas, en parte, gracias a que la metodología era muy sencilla.

En esta esfera, hay un programa de asesoría a los municipios que lleva en forma paralela el Ministerio de Economía con Sercotec. Este partió en 1999 con un pequeño grupo de municipios para ampliarse luego, proceso en el cual el ministerio tomó un rol protagónico al elaborar un manual que Sercotec usó como guía. En un principio, cada municipio identificaba sus necesidades y el profesional enviado actuaba de acuerdo a lo que sabía hacer. Con el tiempo se le han ido dando más directrices, y en los últimos meses se ha incorporado la SUBDERE, entidad que cuenta con recursos para el fortalecimiento institucional municipal.

Hasta ahora se han logrado avances. Un punto a favor es que hay municipios donde esto ha tenido alto impacto y uno de los más ágiles resultó ser uno que estaba inserto en el programa.

Al interior del Ministerio de Economía existe conciencia de que, en términos generales, y a pesar de las iniciativas mencionadas, los trámites, el costo y el tiempo escapan al ideal, sumado esto a que no se tiene suficiente poder como para hacer converger a otros ministerios que son relevantes con miras a lograr un buen estándar en esta materia. La pregunta que surge aquí es quién podría liderar esto.

La otra preocupación va por el lado de la empresa. Porque en esto de defender a las empresas, primero hay una cuestión ideológica de por medio, ya que el mito del gran empresario vale para las cincuenta o cien grandes empresas, no para los quinientos mil microempresarios que apenas pueden acceder

a un crédito y, si es que lo obtienen, lo hacen a tasas superiores al 30% anual. Esta, obviamente, no es la idea, ya que en el fondo no se trata de un problema político ni ideológico, porque el Estado tampoco está en condiciones de ir en su ayuda. Lo que ocurre aquí es que se van a encontrar algunos puntos de vista alternativos en el gobierno y esto es razonable. O sea, se trata de una especie de *Check and Balance*.

Por otro lado, la probabilidad de cometer errores cuando alguien cree que tiene la razón es grande. Es decir, si se elimina la ley de la seguridad o de la salud en el lugar de trabajo o se le bajan los estándares, al final es posible que se termine con un problema en ámbitos donde antes no existía.

Aspecto financiero.

En cuanto al tema financiero también se están haciendo cosas, una de las cuales consiste en tratar de disminuir la posición dominante de los bancos, a través de flexibilizar el tema de las garantías. Porque si bien estas instituciones compiten entre sí por los clientes nuevos, en lo que respecta al cliente cautivo, en general cuesta mucho que éste se cambie de banco. La idea, entonces, es buscar alguna flexibilidad por el lado de las garantías, ya que la diferencia de tasas de interés no se justifica con la cantidad de papeles, timbres, estampillas, tasación y estudio de títulos existente.

En este sentido, uno de los aspectos que se está trabajando es la posibilidad de establecer una central o un gran centro de garantía, donde el cliente acuda en busca de un certificado de garantía y con éste pueda concurrir al Banco.

Otro elemento que se estudia es incorporar nuevos actores al sector financiero y, particularmente en lo que son cooperativas de ahorro y crédito, promulgar una nueva ley de cooperativas que le otorgue una mayor flexibilidad a éstas. También se busca facilitar el *factoring*, a través de darle más ejecutividad a las facturas.

Patentes de invención.

En cuanto al tema de las patentes, el Ministerio de Economía tiene el Departamento de Propiedad Industrial. Cuando alguien inventa algo, la persona presenta su carpeta y se puede demorar cuatro o cinco años en que le den la patente, porque se investiga si lo que se quiere patentar existe en otra parte del mundo. Se trata de una investigación mundial en la cual se contrata a un experto y se conocen varios casos de chilenos que han inventado algo y no lo han podido patentar en Chile pero sí lo han patentado en Estados Unidos y Europa. En esos lugares se da una patente provisoria mientras dura el trámite, ya que,

de lo contrario, puede suceder que alguien le copie el invento a su autor original.

A la vez, sin embargo, hay que tener cuidado con la incidencia de la cultura o idiosincrasia nacional en este tipo de materias. Por ejemplo, puede ocurrir el caso de países que fijen una gran multa para los infractores, con constancia en un registro de faltas, y ello termine provocando un daño mayor cuando los infractores busquen trabajo y no encuentren por aparecer en ese registro. Vale decir, no se sabe cuán complejas son las estructuras de incentivos que están insertas en la sociedad. En este sentido, se podría decir que lo que pasa es que se necesita desarrollar redes más densas de incentivos.

ANEXOS

SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES.

SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES - ACCIONES QUE SE ESTÁN REALIZANDO.

SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES.

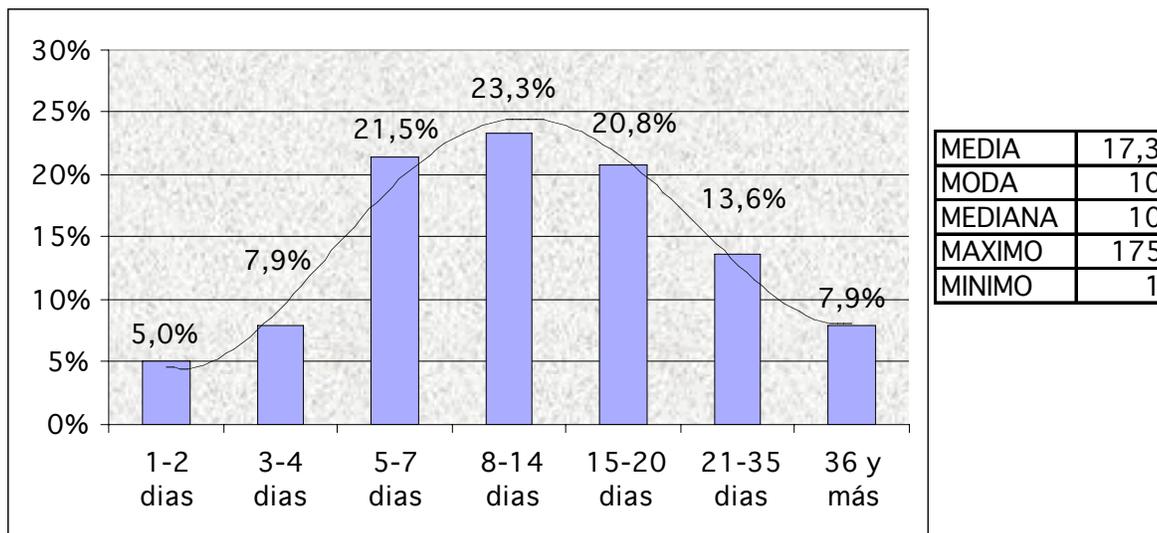
Índice de agilidad en la tramitación o "Tramitómetro". Este instrumento, desarrollado por el Ministerio de Economía, pretende identificar a las comunas más eficientes en el otorgamiento de patentes municipales para desarrollar cualquier actividad económica. Esta iniciativa consideró una encuesta a más del 90% de los municipios del país, en la cual se les preguntó sobre plazos, documentos, uso de la herramienta informática y funcionarios que trabajan en el proceso, entre otros aspectos. Los resultados detallados están en la página www.economia.cl.

Diagnóstico del "Tramitómetro" en el otorgamiento de patentes municipales.

El "Tramitómetro" midió variables tales como plazos de otorgamiento de patentes y otros trámites (entrega de documentos, llenado de formularios y desplazamientos) en 310 comunas de todo el país. Estas variables sirvieron para reflejar la agilidad y eficiencia de algunas comunas en este ámbito, a la vez de quedar identificados los sectores donde es necesario seguir avanzando y perfeccionando los procesos de obtención de patente.

Las patentes comerciales representaron el 83,4% del total de patentes otorgadas en los meses de julio y agosto de 2000, fecha en que fue realizada la medición. Estas fueron otorgadas en 279 comunas.

Gráfico 1. Días promedio de otorgamiento de patentes comerciales / % comunas.



Fuente: "Tramitómetro"

Situación Regional. Al realizarse un análisis por regiones de la situación, se obtuvo que de las 279 comunas que otorgaron patentes comerciales en el período julio-agosto 2000,

un 34,4% de ellas está cumpliendo con el objetivo de dar la patente en 7 días o menos, mientras que un 48,7% de ellas se encuentra en una situación regular, con plazos de entre-

ga de entre 8 y 25 días. Además, se constató que existe un 16,8% de comunas que tienen retrasos considerables en el plazo de otorgamiento de las patentes.

Las Regiones I, VI y Metropolitana son las que presentan un mayor porcentaje de comunas con retrasos en el otorgamiento de patentes comerciales. Estas regiones concentraron el 52,4% del total de patentes comerciales otorgadas entre julio y agosto de 2000.

Cuadro 1. Porcentaje de comunas / plazo de otorgamiento promedio patentes comerciales.

	Comunas que otorgaron patentes en menos de 8 días	Comunas que otorgaron patente entre 8 y 25 días	Comunas que otorgaron patentes en más de 25 días	Número de Comunas que otorgaron patente en el período evaluado
I REGIÓN	0,0%	60,0%	40,0%	5
II REGIÓN	28,6%	71,4%	0,0%	7
III REGIÓN	57,1%	42,9%	0,0%	7
IV REGIÓN	53,8%	38,5%	7,7%	13
V REGIÓN	60,0%	33,3%	6,7%	30
VI REGIÓN	7,7%	57,7%	34,6%	26
VII REGIÓN	50,0%	46,4%	3,6%	28
VIII REGIÓN	27,1%	52,1%	20,8%	48
IX REGIÓN	30,8%	53,8%	15,4%	26
X REGIÓN	37,8%	45,9%	16,2%	37
XI REGIÓN	100,0%	0,0%	0,0%	5
XII REGIÓN	50,0%	50,0%	0,0%	4
RM	16,3%	55,8%	27,9%	43
NACIONAL	34,4%	48,7%	16,8%	279

Fuente: "Tramitómetro"

Costos asociados a la lentitud en el otorgamiento de patentes municipales.

Lagos es que las patentes comerciales e industriales que no requieran resolución sanitaria sean otorgadas en 7 días.

La meta a alcanzar al final del gobierno de Ricardo

TIPO DE PATENTES	Número de patentes nuevas otorgadas	Proyección año	Plazo promedio de otorgamiento actual	Diferencial de días (con respecto a la meta)	Proyección anual x diferencial
COMERCIALES	9.903	59.418	17	10	594.180
INDUSTRIALES	413	2.478	26	19	47.082
Total	11.880	71.280			641.262

Un cálculo simple y aproximado muestra que el logro de la meta permitirá ahorrar más de 640.000 días de espera o de tramitación al

año. Esto equivale a más de 21.000 empresas paralizadas durante un mes al año.

SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES-ACCIONES QUE SE ESTÁN REALIZANDO.

(A febrero de 2002)

1. Programa de simplificación de trámites para la formalización de empresas en municipios.

Este programa se está desarrollando desde 1999 y ha logrado resultados significativos en el 70% de los municipios intervenidos. Así se han obtenido mejoras en la atención de público, en la reducción de plazos de entrega y en la reducción de documentación anexa. Sercotec, Subdere, la Asociación Chilena de Municipios y el Ministerio de Economía firmarán próximamente un convenio de cooperación por el cual se comprometerán a continuar el programa en más de 20 municipios. Esta corresponde a la cuarta etapa del programa realizada por PROFIM (Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal) con fondos del Banco Mundial y municipios. Además de ello, esta cuarta etapa contará con un proyecto adicional a realizarse en dos municipios, denominado Plan Piloto de Simplificación (ventanilla única municipal), con el cual se agilizará la mayoría de los trámites que tienen que efectuar los empresarios en municipios, además de generar una ventanilla única para la realización de estos trámites.

Hasta el momento y considerando las tres etapas anteriores, la cobertura del programa ha alcanzado a 76 municipios de todo el país. Las dos primeras fueron ejecutadas por Sercotec, con aportes del Ministerio de Economía y para la tercera etapa, Sercotec, Corfo y Subdere han realizado aportes financieros, mientras el Mi-

nisterio de Economía aportó con la evaluación del programa.

2. Reducción de plazos de atención y respuesta a usuarios del Ministerio de Economía.

Actualmente se realizan trámites de registro de marcas y patentes, además de otros relacionados con cooperativas y asociaciones gremiales, en distintos departamentos y divisiones del Ministerio de Economía. En este ámbito, la generación de espacios para la tramitación en línea es clave para seguir avanzando en la reducción de tiempos. Si bien existen los recursos para tener avances en esta materia, los trámites relacionados con asociaciones gremiales no han contado con los recursos necesarios para poder ser implementado.

3. Asistencia técnica a Pymes en materia medioambiental.

Su objetivo es apoyar a las Pymes a través de dos instrumentos: FAT de especialidad en Producción Limpia, que cofinancia hasta un 70% con un máximo de UF 252, y el Programa de apoyo a la preinversión en medioambiente, que cofinancia hasta un 50%.

4. Regularización anillo Américo Vespucio.

A las Comunas de La Granja y Cerrillos se agregó la de Macul, totalizando 430 hectáreas reincorporadas. Esto ha generado un impacto positivo que favorece a más de 600 empresas y a 20.793 empleos directos. A la fecha, 15 solicitudes de regularización están en proceso de evaluación, los que corresponden a 15 municipios, los cuales representan a 546 empresas y 25.929 empleos directos. Además, para seguir avanzando en la regularización de las zonas industriales, se presentó una propuesta de modificación del Plan Regulador Metropolitano al Gobierno Regional.

5. Proyectos de Ley.

Actualmente está en el Congreso el proyecto sobre Aprobación de Plantas de Tratamiento de Riles que pretende disminuir en 100 días el plazo de aprobación de plantas de tratamiento de residuos industriales líquidos y fortalecer la actividad fiscalizadora de la Superintendencia de Servicios Sanitarios. La ley de Firma Electrónica ya fue aprobada.

6. Ley de Microempresas Familiares.

El 25 de agosto de 2001 fue promulgada la ley N° 19.749 que permite otorgar, en forma simple, patente municipal para las microempresas familiares que desarrollen su actividad en una casa-habitación. El reglamento fue dictado a comienzos de 2002, en coordinación entre los Ministerios de Economía y Hacienda.

7. "Tramitómetro".

Este instrumento permitió identificar a las comunas más eficientes en el otorgamiento de patentes municipales, así como también mostró la situación regional y nacional con respecto a lo mismo. Para ello se analizaron variables de tiempo, informatización y participación de funcionarios municipales. Este año se pretende repetir la experiencia integrando al sector privado como contra-

parte y verificando en terreno la información entregada por el municipio. Lo anterior, con el fin de obtener un mejoramiento en los resultados.

8. Reducción de permisos para desarrollar patentes mineras.

Consiste en reducir las solicitudes y permisos que deben ser acreditadas por las empresas que se desarrollan en actividades mineras. La duplicación de los trámites y la cantidad de etapas por las cuales deben pasar las empresas mineras en este ámbito son excesivas, pero absolutamente mejorables. Esto, a través de establecer mejores criterios para otorgar permisos y realizar una fiscalización que no sea excesiva.

9. Simplificación del procedimiento de concesiones acuícolas.

Su objetivo consiste en reducir las trabas para realizar las concesiones a través del abordaje de materias legales para realizar las mejoras.

10. Reducción de plazos en la revisión de Evaluación de Impacto Ambiental y Declaración de Impacto Ambiental.

El fin de esta iniciativa es mejorar los tiempos de respuesta de 7 instituciones relacionadas con el tema. Estas son: Subsecretaría de Minería y Pesca, SERNAGEOMIN, SERNAPESCA, Comisión Nacional de Energía, SEC y SERNATUR.

11. Ley de silencio administrativo.

Enviada al Congreso en septiembre de 2000, este proyecto está en su primer trámite constitucional, en la Comisión Gobierno, Descentralización y Regionalización. Tiene urgencia simple. Una vez aprobada, el Ejecutivo tiene un año para decretar cuáles

trámites serán objeto de este nuevo procedimiento.

**ROL DE LAS ISAPRES Y FONASA
EN LA INSTITUCIONALIDAD DE UN SISTEMA REGULATORIO
Y ESTABLECIMIENTO DE PRINCIPIOS ORDENADORES.**

Exposición del Sr. César Oyarzo.

César Oyarzo³. Conferencia ofrecida en el Instituto de Ingenieros de Chile el día 13 de septiembre de 2002. Versión corregida y aprobada por el autor con fecha 15 de abril de 2003.

Sr. César Oyarzo:

- Cuando en nuestro país se habla de la regulación de las instituciones de salud previsional, debería hacerse referencia a dos tipos de organismos. Esto, básicamente porque Chile tiene hoy un esquema separado en lo que a las características de la administración de su seguridad social se refiere: la pública y la privada.

El sistema de seguro público, Fonasa, es una organización que se basa en un fondo de reparto que funciona sobre el esquema de recibir de los cotizantes el 7% mensual de su sueldo, además de los subsidios que entrega el Estado. En función de lo anterior, este seguro otorga un conjunto de beneficios los que técnicamente no están contractualmente amarrados. Vale decir, se trata de un esquema clásico de seguridad social donde no existen compromisos que conllevan la noción de que este sistema cuenta con un organismo fiscalizador.

En efecto. Si bien Fonasa tiene sobre sí a la Superintendencia de Seguridad Social, organismo público que se encarga de pedirle los balances, desde la perspectiva de operación de seguro, este no tiene un organismo que lo regule y fiscalice. Si bien esta situación podría aparecer como irregular, ésta se entiende si se considera que Fonasa no involucra un régimen contractual así como tampoco está definido en las consideraciones básicas que normalmente llevarían a pensar en la necesi-

dad de un regulador. Por lo anterior es que se dice que Fonasa corresponde a un modelo público clásico, integrado al aparato público y no sujeto de ser regulado.

Dicho esto, paso a hacer algunas consideraciones y observaciones del mundo de la salud previsional privada, sistema creado en 1982, y esfera en la cual me centraré con más énfasis. Provisto de un mal título, el cual lleva a creer que la seguridad social se extendería a un ámbito de administración privada, lo que en realidad se hizo fue romper la lógica de la seguridad social, ya que lo que se creó en la práctica fue un régimen de administración de seguros de carácter individual.

Desde ya la Ley de Isapres establece que el contratante se vincula a este sistema a través de un contrato regido y regulado por un conjunto de normativas que, entre otras, tienden a proteger determinadas prácticas de este mercado. En esa lógica es que se establece un organismo regulador conocido como la Superintendencia de Isapres que es la cara visible de la regulación en lo que respecta a cuál es su ámbito de acción, qué es lo que hace en cuanto a sus normas y algunos de los problemas que presenta.

A propósito de las reformas, y vinculado a los títulos, me gustaría hacer aquí algunos, ya que creo que la situación que hoy marca una diferencia radical entre Fonasa y las Isapres se va a ir emparejando en el tiempo. Esto, a través del concepto del plan AUGE, donde to-

³ Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile y Master en Economía en Hlades-Georgetown. Es Gerente General de Integramédica S.A y Subdirector de la Fundación Salud y Futuro.

dos van a tener que cumplir con las mismas normas y van a poder administrar su salud, lo que va a plantear la necesidad de una nueva institucionalidad con lo que se abre el espacio para otras Superintendencias. Pese a esto, lo más probable es que esto no suceda, ya que las indicaciones y el ambiente reinante apuntan a que haya sólo una Superintendencia que regule tanto a Fonasa como a las Isapres.

En lo que se refiere a los temas generales de regulación, hay tres aspectos que se topan con las Isapres y las Superintendencias. A saber: las normas y eficiencia del organismo regulador, el ámbito de la regulación y un aspecto que ha estado muy de moda y que se refiere al tema de hasta dónde pueden ser independientes los organismos reguladores.

1. Normas y eficiencia de un organismo regulador.

Para evaluar el tema de la regulación, es necesario discurrir entre las normas y la eficiencia del organismo regulador. Muchas veces se discute sobre si la Superintendencia de Isapres es un buen regulador o no. Enfrentado a esta interrogante, el problema básico que se produce aquí es que este organismo debe lidiar con una normativa que diseñó un mercado muy difícil de ser regulado. Basta con ver la historia de la Superintendencia de Isapres y la manera en cómo se ha discutido la regulación de este mercado. Este está lleno de ejemplos que demuestran que, en vez de atacar la base de un sistema que estaba mal construido, se empieza a embestir sus síntomas a través de la regulación, actitud que lo único que generó fue mayores costos administrativos a la par de aún más entramientos de los mecanismos de ese mercado.

Un ejemplo que ilustra esto es lo que sucedió con el famoso caso del excedente de la cotización. Éste, que fue objeto importante de controversia, decía relación con que cuando una persona pagaba el 7% de su sueldo, lo que en realidad abonaba podía ser distinto

del precio de su plan, con lo que se daba origen a este excedente. Dado que el hecho de que la Isapre se apropiara de un excedente que le pertenecía al cotizante era algo que nadie estaba dispuesto a tolerar, se crea toda una estructura para administrar esta diferencia. Así, se abren cuentas para manejarla, se entrega la posibilidad de que estos excedentes se utilicen en otras cosas y, por último, se buscan las condiciones para que ese dinero vuelva a los afectados a través de un sistema regulado por la Superintendencia.

Quienes sabíamos del tema estábamos conscientes de que cualquiera de estos sistemas era probablemente más caro en términos de administración que lo que, en promedio, se generaba con los excedentes. Esto demuestra que el problema central radicaba en la existencia del 7%, cifra con la cual nació el sistema y que no tiene ninguna justificación para un seguro que es de carácter individual y que lo que hace es que dos lógicas convivan entre sí: la de un precio establecido y la de una cotización obligatoria como es el 7%.

Por esto, a lo que la norma debió haber apuntado fue a eliminar la cotización del 7% y, a cambio, establecer el precio del plan como el elemento obligatorio. O sea, tener un seguro obligatorio, que es lo que hoy se pretende con la ley del plan AUGE. Por último, por definición, la cotización del 7% alienta la existencia de miles de planes en el marco de un sistema de seguro individual. Esto se produce, porque si lo que la persona tiene que pagar depende de sus ingresos, considerando que el seguro debería ofrecerle algo equivalente a lo que ésta cotiza, entonces hay tantos planes como ingresos existan.

En este escenario aparece la Superintendencia y el trabajo que se le asigna de garantizar la transparencia en un mercado caracterizado por cientos de miles de planes. Un esquema que da pie a que se empiece con la lógica de agregarle hojas al contrato y se creen páginas web para explicar lo inexplicable y para comparar lo incomparable, debido a que la lógica del sistema no opera como en otros países. Siguiendo el ejemplo de éstos, basta

con especificar cuáles son los seguros referenciales, y permitir la venta de contratos relativos a ellos. O sea, el cotizante tiene la opción de crear ciertas familias de productos y en relación a eso se genera la comparabilidad.

Dicho esto, lo que tiene que decidirse aquí, entonces, es si hacemos más fiscalización y regulación o, si de lo contrario, se cambian las reglas del juego en un mercado que por naturaleza es difícil. Mi comentario a este respecto va por el lado del accionar de la Superintendencia, labor que se haría mucho más fácil si se rediseñara en la norma algunos aspectos esenciales que actualmente no funcionan en el mercado.

2. Regulación.

Respecto a este ámbito, hay dos temas que creo debieran ser abordados. El primero, si la regulación de la Superintendencia tiene que abarcar el ámbito de los prestadores, y cómo hacerlo, y si los fiscalizados son sólo los privados o se debe incluir también a los públicos.

Si bien sobre el primer tema no tengo una respuesta, su problemática se tornó evidente en la Superintendencia de Isapres cuando se dejó de funcionar en un esquema único de los seguros de libre elección y entraron en vigencia los planes cerrados por medio de los cuales ya no se vendía un producto de cobertura sino que a determinados prestadores. Con esto, el prestador pasó a ser parte esencial para el regulador. O sea, ya no se trata sólo de un problema de evaluar los planes en términos de cobertura financiera, sino que también hay que hacerse cargo de los prestadores que ahí aparecen.

Partiendo de la base de que se tiene una Superintendencia de Valores y Seguros, que sabe regular compañías de seguros, surge la pregunta de si no sería bueno dejar la regulación de las Isapres a los mismos que regulan cualquier seguro, mientras que la regulación técnico-médica recaería en la Superintenden-

cia de Isapres. En la medida en que Fonasa pasa a tener un compromiso contractual o de garantía, necesariamente se empieza a parecer a algo como esto y la pregunta que se abre a continuación es si basta con un organismo o, de lo contrario, hacen falta dos. Ese es un elemento que está en plena discusión.

Ahora, si bien en términos de la calidad y del cumplimiento del contrato es más o menos obvio que tendría que ser un solo fiscalizador para todo el sistema, la piedra de tope es que eso le pone presión al fisco.

3. Independencia de los organismos reguladores.

Un tercer tema que se abre cuando se mira esta materia, es el de la independencia del organismo regulador y los espacios donde, de alguna manera, se puede evitar su captura. En este escenario aparece la sombra de tener un organismo realmente independiente, aspiración que choca con la cultura del aparato público chileno donde el Superintendente es nombrado por un Ministro. Así las cosas, es evidente que la Superintendencia no puede permanecer demasiado neutral frente a las batallas que se producen entre el Ministerio de Salud, los propietarios de establecimientos públicos, el competidor del sector privado, los propietarios del Fonasa y los competidores de las Isapres.

Algunos incluso sopechan que parte de los ingredientes de la receta de una mayor independencia pasa por tener Superintendencias grandes y visibles, en la que los nombramientos del personal sean hechas, en lo posible, por el mundo público y no por el aparato Ejecutivo o por algunas formas de participación parlamentaria.

Hoy este tema da vueltas en Salud y lo hace en términos de que, dado que el Ministerio no va a dejar los hospitales, muchos son partidarios de que toda la regulación del sector público se centre en una gran Superintenden-

cia autónoma y fuerte que pueda hacerle el peso a un aparato público ministerial directamente vinculado a la gestión y propiedad de los establecimientos que operan.

Un tema adicional al anterior, a propósito de la Ley AUGE y las redes de prestación, es el de la libertad de elección. El sistema fue diseñado a partir de una libre elección entre los seguros y los prestadores y, en ese sentido, existen cientos de normas y formas de estructurar la regulación que tienen que ver con esa manera de funcionar en el mercado. Ahora, aquí al mercado se le están cambiando las reglas del juego desde el momento en que entran nuevas formas para controlar costos, con lo que se empiezan a producir integraciones entre los seguros y los prestadores y donde la mecánica tradicional de mirar la regulación por parte de la Superintendencia queda obsoleta. Así, ésta queda tapizada de normas que son para regular otro mundo, en circunstancias de que recién se están adoptando normas para este mundo.

Un esfuerzo importante que ha hecho la Superintendencia desde sus inicios y que se ve reflejado en el tipo de gente que tiene y las actividades que hace, ha sido el controlar la estabilidad financiera del sistema. Para ello, la ley contempló un capital mínimo que ha ido subiendo a través del tiempo, desde las 500 UF que eran originalmente hasta llegar a un monto cercano a las cinco mil UF. En este ítem, el nuevo proyecto contemplaría un nuevo aumento del capital mínimo.

El negocio de las Isapres.

Fuera del capital y centrándose en lo que es la reserva, ahí hay un tema que no ha sido abordado a fondo y que se refiere a la existencia de un seguro muy de corto plazo. Lo anterior se ejemplifica con el caso de un paciente que entró sano a la Isapre y que luego se transforma en un enfermo renal crónico y sobre el cual no existe reserva de capital. En este caso, el sistema pondrá todos sus incentivos para tratar de sacarlo de éste, porque eso es lo más rentable. En esa lógica es cuando comienzan a ver cómo subirle el pre-

cio del plan o molestarlo hasta lograr que se vaya de la Isapre. Se trata de una pugna que se ha transformado en un ámbito tremendamente activo de la regulación.

Partiendo de la base de que el sistema está mal diseñado, lo que hay que hacer es estructurarlo en un seguro de largo plazo por el cual, si hay un siniestro, la compañía esté obligada a cubrirlo.

La regulación del sector.

Sobre las perspectivas que hoy se tienen con respecto a regular el sector público y privado en un marco común, se puede afirmar que la idea tiene una amplia acogida. En el mundo político, en tanto, mi impresión es que, salvo el Partido Socialista, el resto está comprometido con la idea de una sola Superintendencia. Entiendo que es la posición oficial de la Democracia Cristiana y del PPD, postura con la que también comulga la oposición. Pese a que esto me parece razonable, pienso que la transición va a ser difícil, porque el AUGE constituye un sistema en el cual, en la práctica, se va a tener dos subsistemas: el del AUGE mismo y el resto de la cobertura no inserta en él.

Cobertura y factibilidad del AUGE.

El día en que el AUGE logre cubrir efectivamente el 80 ó 90% de las necesidades de sus cotizantes, se va a transformar en el sistema dominante. Por ahora, sin embargo, se va a comportar como un sistema 50/50 en cuanto a su cobertura.

Es cierto que se va a contar con un plan de referencia donde se pagará el 7%, no obstante la ley todavía seguirá con el 7% para todos. Y con el AUGE habrá nuevamente dos precios: el de este sistema y el del 7%.

La diferencia que se generará en el nuevo esquema no está resuelta y aquí se producen varias anomalías. Esto, porque en el sistema Isapre el cotizante va a tener que pagar primero para luego financiar el subsidio de dis-

capacidad laboral que, llevado a valores esperados como el 1,2% de cotización, hará que el sistema tenga que cubrir al interesado. En el caso de las Isapres con un adicional obligatorio equivalente a lo que ofrece Fonasa en la libre elección y que no esté contemplado en el AUGE. Esto es algo que nadie sabe cómo se va a administrar. O sea, hasta ahí paga el cotizante su 7% y adicionalmente la Isapre le puede vender luego las coberturas complementarias.

En el fondo, esto hay que pensarlo como un plan de Isapres que va a quedar estructurado en términos tales que va a existir una primera línea de prestaciones cubiertas por el AUGE, luego de eso va a estar el “Plan Ambulatorio Obligatorio de Libre Elección” y más abajo va a aparecer el “Subsidio de Discapacidad Laboral” para, finalmente, poner cualquier cosa más abajo de este último.

Respecto a las licencias médicas maternales, éstas se van a financiar en un fondo administrado por la Superintendencia de Seguridad Social. Y aunque en la ley aparece como adicional, el Gobierno ya señaló que se trataba de un error y que, en consecuencia, mandaría una indicación para corregir esta situación de manera de que ésta no sea adicional sino que sea obtenida a través de una cantidad variable del 7% que dependerá de la renta que el cotizante tenga. En este caso, de las remuneraciones que las mujeres posean y que irá desde el 0.6 para las que ganen más de \$ 500.000.

Enfrentados a este escenario y las voces que claman porque se empiece de cero, ya que tal como está diseñado el sistema habrá nulas posibilidades de hacer algo, pienso que lo que se transformó en el punto de quiebre no va por el mundo de las Isapres sino por el universo de lo público y la capacidad de transformar a los prestadores. El gran problema que hay acá es que el mundo de las garantías es muy exigente, o sea, genera un riesgo financiero importante sobre el sistema público. Entonces, por un lado se tiene que los “garantistas” y ordenadores del sistema hubiesen preferido que el plan partiera por lo que hoy

cubre Fonasa y de ahí fuera avanzando en dar garantías por grupo de prestaciones. Sin embargo, en la discusión del Gobierno primó el tema de que el riesgo financiero era tan alto que había que mantener a los hospitales, pero no sabían si éstos iban a poder entregar las prestaciones garantizadas, elemento que se podía transformar en una tremenda presión sobre el gasto público. La interrogante que surge aquí entonces es a qué velocidad se puede transformar a los prestadores públicos para convertirlos efectivamente en un sostén de un plan garantizado para el Fonasa. La mayoría duda que exista una posibilidad cierta de una transformación rápida de los prestadores públicos, situación que se zanja con una definición restringida del Plan Garantizado. Aún garantizando 56 patologías, el sistema público no tiene ninguna posibilidad de hacerlo antes de cuatro o cinco años.

Hay que tener claro que en este sector hay que invertir, ya que las ganancias se obtendrán a largo plazo con un alto riesgo de que éstas lleguen en diez años. Por tanto, estos son flujos que deben ser evaluados a no menos de ese plazo. De aquí que mirando el contexto macro en el que se encuentra hoy la economía chilena y latinoamericana, con baja tasa de crecimiento, aparece como un error garrafal haber tomado esta reforma como la apuesta política más importante del país. Más cuando nunca se ha visto en el discurso que implementar esta reforma conlleva como condición tener una capacidad de inversión importante.

En ese sentido, el AUGE va a darnos más de algún dolor de cabeza, sobre todo si se piensa que en todos los cambios que se están introduciendo no se dice nada respecto al subsidio a la demanda, con lo cual es muy difícil que se produzcan cambios de gestión y readaptación en los hospitales o prestadores. **Isapres, AUGE y planes.**

La idea de un seguro catastrófico también está presente hoy en la discusión. Una parte de las patologías de este seguro están contempladas en el AUGE, lo cual entrega toda

una estructura de diversificación de riesgo.

Aparejado a lo anterior, también es relevante analizar cómo crece la demanda por salud que, debido al desarrollo tecnológico en el área, aumenta mucho más rápido que la posibilidad de ser satisfacerla. De aquí que resulta fundamental que el Gobierno se preocupe de este campo, ya que si no lo hace lo único que ganará será inestabilidad en el tiempo. Más cuando se trata de un problema que tiene una dinámica de ir acrecentándose por la vía de las alzas de costo y muchas de las lógicas de todas las reformas en el mundo han apuntado justamente a cómo tratar de frenar este ítem.

Lo anterior tiene varios ángulos. El primero de ellos es la cobertura de los bienes públicos que constituyen la base para alcanzar un sistema costo-efectivo. Es en este plano donde se construye el marco para alcanzar indicadores de salud a un costo razonable. La posición de Chile, en el concierto mundial, se ha alcanzado gracias a décadas de inversión en mejoramiento de las condiciones básicas que afectan la salud de la población. Así por ejemplo, la amplia cobertura en materia de agua potable, redes de alcantarillado y la educación han sido los factores claves en la reducción de la mortalidad infantil.

Superados los problemas de saneamientos básicos, ahora toca hacerse cargo de problemas tales como la polución y una serie de cuestiones que son las responsables de generar las principales patologías, entre ellas, la depresión. A mi juicio estos temas no están bien abordados en el proyecto de reforma.

En cuanto al mundo de la prevención individual, se puede afirmar que es un área discutible. La mayor concordancia se da en la llamada prevención secundaria. El adecuado manejo de los enfermos crónicos, por ejemplo, de los diabéticos, de los hipertensos, de los enfermos renales que, desde el punto de vista de los gastos, son muy baratos mientras se mantengan estables y tremendamente caros si su enfermedad se complica, es un desafío que la reforma debe priorizar.

CONCLUSIONES.

Puede decirse que la ley que se ha enviado al Congreso corrige teóricamente buena parte de los problemas estructurales. El tema, entonces, va a pasar por la gradualidad de la implementación y la capacidad de la oferta para responder a ésta. O sea, desde el punto de vista de los seguros, si se dice que hay compensación del riesgo ex ante y compensación del riesgo ex post, el problema que se mencionaba sobre los cálculos actuariales queda resuelto a través de este mecanismo. Si hay un plan básico que va a ir siendo crecientemente más significativo, a la par de estar orientado a resolver problemas como el dilema de la información, de la simetría de la información y de la selección adversa, también va a quedar resuelto. Si se entra de esta manera y existe un incentivo para ir hacia una integración con los prestadores –orientándose a un esquema de salud administrada, donde tanto el prestador como el asegurador comparten los riesgos– los otros problemas que se mencionaban también van a empezar a resolverse con lo que los riesgos de fraude van a disminuir. Así, lo único que quedaría pendiente es cómo se estructura la regulación de manera de empujar más rápidamente las cosas que se quiere que ocurran. Entre ellas, la existencia de un solo regulador independiente que fiscalice tanto el sector público como el privado.

Sobre el tema de tener una Superintendencia de Prestadores y otra de Seguros, hay que

ser prácticos. Si el sistema va a tender a cerrarse, la mayor parte de los prestadores importantes va a estar asociado, de alguna manera, a un seguro. Por lo tanto, lo que va a corresponder será supervisar el seguro y con la prestación se va a estar controlando también al prestador. En este escenario, no se justifica armar otro esquema de supervisión paralelo. Mejor es tener uno solo, pero

distribuyendo el tema de seguros, incluso de prestadores y seguros juntos. Las propuestas en este sentido apuntan a que la Superintendencia de Salud tenga una rama de prestaciones y una de seguros que sea única e independiente para el mundo público y privado de salud. Eso significa que en su nombramiento participe tanto el poder Ejecutivo como el Legislativo.

**ROL DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS
E INSTITUCIONES FINANCIERAS
EN LA INSTITUCIONALIDAD DE UN SISTEMA REGULATORIO**

Y ESTABLECIMIENTO DE PRINCIPIOS ORDENADORES. (EN EL CONTEXTO DEL ÁMBITO FINANCIERO)

Exposición del Sr. Patricio Arrau Ponds

Patricio Arrau ⁴. Conferencia ofrecida en el Instituto de Ingenieros de Chile el día 23 de octubre de 2002. Versión corregida y aprobada por el autor con fecha 15 de mayo de 2003.

INTRODUCCIÓN.

Sr. Patricio Arrau:

– En la agenda económica del país, el mercado de capitales y el sistema tributario son temas cruciales para el logro de metas de crecimiento y desarrollo. Respecto a la primera prioridad, en lo personal pienso que el Ministerio de Hacienda no ha identificado adecuadamente los obstáculos que pone al desarrollo del mercado de capitales varios impuestos vigentes. Son principalmente las duplicidades de impuestos, los desincentivos, los sesgos y la interpretación del tema tributario los temas que incomodan y afectan al sistema financiero.

Para responder a las inquietudes sobre qué hacer en este frente, en el año 2000 fui invitado por el Centro de Estudios Públicos (CEP), instancia en la que se me pidió realizar un trabajo con propuestas que impulsaran el desarrollo del mercado de capitales. Surgió entonces un documento que engranó en la lógica de lo que estaba realizando el Ministro de Hacienda, esto es, presentar propuestas que tienden hacia una importante liberalización financiera, lo que finalmente se llamó la reforma del mercado de capitales I. Varias de las

propuestas que se hicieron en ese documento fueron recogidas, entre ellas, la proposición de la apertura total de la cuenta de capitales, la noción del ahorro previsional voluntario y la idea de eliminar el impuesto a la ganancia de capital. Es decir, en cierto modo, el material presentado fue utilizado para hacer un diseño inicial de este tema, mientras que otras propuestas contenidas en él quedaron en proceso de ajuste.

Aprobada la reforma de capitales I, el gobierno habló entonces de hacer una reforma a las propuestas sobre desarrollo de la industria de capital de riesgo, elementos que estaban incluidos en esta primera parte. Lo que ocurrió finalmente es que el Ejecutivo no tuvo la capacidad suficiente para procesarla en forma rápida y por ello es que siempre pensó en una reforma al mercado de capitales II, en donde se incluyera la idea un paquete de reformas destinadas a dar un impulso mayor a la industria del capital de riesgo que permitiera el desarrollo y puesta en marcha de nuevas empresas y la consecuente generación de empleo y crecimiento económico.

En este contexto surgió la agenda de reformas impulsada por Juan Claro, en ese entonces presidente de SOFOFA, momento en el cual se me solicitó que coordinara y trabajara en ella (a fines de octubre de 2001). En un principio, la idea era

⁴ Economista y Presidente de la consultora Gerens S.A.

* * Más información sobre el tema de impuestos puede ser encontrada en la página www.elkybalion.cl. Allí se encuentra el docu-

convocar a técnicos de distintas tendencias para analizar diferentes temas respecto a esta materia. A mi persona, en particular, me fue solicitada una evaluación de la llamada propuesta de reforma de mercado de capitales II.

Tomada y abrazada esta agenda por el Gobierno, quien trata de incorporarla a una agenda propia, se produce entonces un trabajo más sincronizado, en donde se forman distintas comisiones.

En el caso de mercado de capitales, se redactó un documento macizo, para lo cual debíamos revisar nuevamente toda la agenda, con el objeto de que luego el gobierno revisara qué elementos eran de su interés abordar. Este fue el modus operandi, en donde se incluyeron reuniones con los asesores del Ministerio de Hacienda y con representantes del sector privado, las que permitieron ir confeccionando un documento extenso, el que, si bien puede no ajustarse a los cánones de elegancia en su forma (parte con un listado de propuestas, donde además hay cinco anexos que son los fundamentos), contiene varias de las ideas centrales que hoy se debaten.

En el contexto de esta investigación, surgió el tema de las redes bancarias, que es el tema al que quisiera referirme hoy. En este ámbito existen quejas, conflictos y toda una problemática a nivel de los bancos que impide su buena operación. Esto fue confirmado por varias entrevistas que sostuve con diferentes participantes del área a través de las cuales fui percibiendo que en los bancos pequeños existe una molestia importante para con los bancos grandes.

En primer lugar, la ley de bancos permite a estas instituciones tener distintos tipos de filiales entre las cuales figuran las filiales tipo “a” que son las entidades competitivas entre las cuales se encuentran las de fondos mutuos y corredores de bolsa, destinadas a ofrecer servicios en el mercado de capitales. Por otro lado, la ley de bancos establece la posibilidad de establecer empresas de apoyo

al giro, las que se conocen como redes bancarias, cuyo propósito es constituir asociaciones cooperativas para impulsar su sector o industria. En general, no son empresas maximizadoras de beneficios, sino más bien de apoyo a sus asociados. En general, la motivación para “asociarse” es aprovechar las potenciales economías de escala en el desarrollo de sistemas y redes y compartir los gastos y riesgos de la innovación y desarrollo inicial. Dentro de las empresas más importantes podemos citar a Servipag, Redbanc, Transbank y Centro de Compensación Automatizado (CCA).

La CCA permite que los bancos conecten sus sistemas de cuentas corrientes y que hagan asientos electrónicos entre ellos en materia de pagos. En otras palabras, CCA es el “switch” que permite que se hagan cargos y abonos entre las cuentas corrientes de los bancos por medios electrónicos. Con esta empresa en funcionamiento, los bancos pueden ofrecer servicios de pago de remuneraciones con depósito en cuentas corrientes a las grandes empresas, pago de dividendos, pago de cuentas de servicios públicos con descuento directo en cuenta corriente, primas de seguros, compras por Internet o cualquier otra transacción automatizada donde estén involucradas dos cuentas corrientes de distintos bancos.

Por otro lado, existen otras empresas de apoyo de giro del mercado de capitales que son más amplias que el sistema bancario. Entre ellas está Depósito Central de Valores (DCV), en donde bancos, compañías de seguros, AFP y bolsas de comercio se han unido para “despapelizar” las transacciones del mercado de capitales y mejorar la seguridad de la custodia, mediante el almacenamiento seguro de los valores y el procesamiento y registro electrónico de las transacciones y los “settlement”. Además, DCV presta servicios de notificación de pagos de dividendos, etc. Esta empresa se financia básicamente con tarifas fijas de administración de valores, de registro y compraventa, de notificación, etc.

Por último, aparecen las bolsas de comercio que también son empresas de apoyo de giro de los corredores. Éstas están formadas por un accionista de cada uno de los corredores que trata de servirle a todos para que apoyen el servicio de correduría.

El problema de fondo es que si estas empresas de apoyo al giro se revisan caso a caso, en todos ellas encontraremos que son esencialmente un monopolio natural en la función básica, tanto en los medios de pago como en los giros de cajero. Se trata, entonces, de un monopolio natural muy pronunciado sobre el cual se necesita una cierta escala para llegar a aplanar los costos medios y marginales y en el que hay que ponerse de acuerdo en cómo se van a operar y cobrar. Lo que ocurre aquí entonces es que el Superintendente ha autorizado estas empresas sin resguardo para evitar que se usen en contra de una sana competencia.

Estas empresas generan problemas de competencia producto de la ausencia de incentivos que promuevan la libre competencia. Como los bancos chicos dependen de los grandes, los primeros terminan por aceptar esa discriminación, ya que es un hecho que ningún banco chico va a desafiar a los bancos grandes quejándose ante la Comisión Antimonopolio, ante el temor de ver afectado su negocio.

Si bien esta problemática puede redundar un tema conflictivo, creo que todas estas empresas debieran definirse al momento de su autorización como una facilidad esencial que se da a un sector para que lo use en beneficio evitando al mismo tiempo su cartelización. De hecho, se llaman empresas de apoyo de giro, porque están destinadas a atender a todos los actores de un sector o industria, tanto para los que están presentes hoy como también para los futuros entrantes al sistema y lo que sucede en la realidad es que estas empresas han creado importantes barreras de entradas al sistema financiero.

Un antecedente previo que es importante tener presente es analizar la cámara de compensación de cheques físico. Su compensación

no está autorizada dentro de esta lógica, sino que viene de mucho antes, cuando se hacía bajo la supervisión del Banco Central. La forma de operar implica hacer los asientos en las distintas cuentas y desde un comienzo la autoridad pública fue quien cumplió con esta tarea. Posteriormente, la administración de la cámara de compensación de cheques fue entregada a la Asociación de Bancos y hoy es manejada por esta institución sin que los bancos se cobren nada entre ellos por transacción, excepto un cobro que completa una rentabilidad de un 12% del capital. En caso de las otras empresas de apoyo al giro, su funcionamiento no es tan cooperativo.

Redbanc, por ejemplo, actúa como barrera de entrada a nuevos participantes, entendida esta restricción cuando el objeto de la empresa no es el desarrollo de la industria, sino de una o más instituciones. Las empresas les solicitan permiso para entrar y ésta puede negárselo como lo hizo 10 años con Conosur, con otras financieras y con el Banco del Estado.

CCA.

En el caso de CCA, en tanto, el problema de discriminación de precios es importante. Actualmente, el costo medio de un switch para los niveles de transacciones, es de 3 centavos de dólar. Por otro lado, una transacción de cheques cuesta US\$ 1,30 operación por la que los bancos no realizan pago. Este sistema fue fundado por los tres mayores bancos, en donde cada uno ostenta un tercio de participación en la propiedad. En esta posición, y bajo un directorio nombrado por sus dueños, se definió una estructura tarifaria. Así, como primera medida, se resolvió que CCA iba a ser financiada por ellos (su costo dividido por N, lo que daba una inversión de \$9.000.000 mensual por cada banco). CCA, sin embargo, es solamente el switch, esto, porque además los bancos se cobran entre ellos una tasa de compensación, como un cargo de acceso. El sistema opera basado en el hecho de que normalmente los bancos grandes actúan co-

mo receptores netos mientras que los chicos son entregadores de depósitos de los que tienen más cuentas, produciéndose por lo tanto, un descalce a favor de los bancos grandes por lo que la tasa de cargo de acceso es muy importante.

Teniendo una tasa de carga de acceso que hasta hace cuatro meses era por categoría de bancos, los grandes se cobraban entre ellos UF 0,1 (\$1.600 equivalente a US\$ 2,5). Si el pagador era un banco mediano, el monto subía de UF 0,1 a UF 0,2 a 100% de tasa. Finalmente, si se trataba de un banco chico, este cobro se elevaba a UF 0,3, es decir, los bancos pequeños tienen un precio 3 veces mayor que los bancos grandes y además con un mayor descalce por disponer de menores cuentas corrientes. Además, el precio para los bancos pequeños es 20 veces superior al costo de producir la transacción electrónica (el “switch”). Existe entonces una evidente discriminación de precios en perjuicio de los bancos pequeños, quienes no tienen posibilidad de competir con los grandes en la oferta de servicios de pago de remuneraciones y otros, en que se requiera hacer muchos abonos en cuentas corrientes de otros bancos.

Redbanc.

Redbanc es esencialmente un “switch”, que interconecta todos los cajeros de los bancos miembros y les cobra a éstos un precio por transacciones, llamada tarifa de conmutación, sobre la base de una tabla de precio marginal decreciente. Por ejemplo, si el usuario tiene una tarjeta del Banco de Chile y gira dinero desde un cajero del Banco de Santiago, la primera institución debe pagarle un monto a éste por concepto de uso de su infraestructura. Redbanc ha recorrido una curva de costos medios para prácticamente aplanarla. Actualmente, una transacción en el cajero cuesta 4 centavos de dólar (en la parte “switch”). Una primera observación de este esquema de tarificación es que a un banco pequeño la transacción le resulta tres veces

más costoso que a un banco grande. Esta diferenciación se ha justificado como un descuento por volumen, pero en realidad no lo es. Esta es una estructura en que se “recorre” la curva de costos medios y se cobra a los pequeños en la parte alta y a los grandes en la parte baja. En un mercado competitivo, todos los consumidores pagan el mismo precio y los vendedores reciben el mismo precio, independiente del volumen comprado o participación de mercado que tenga el proveedor. En todo caso, esta descripción se da como ejemplo, puesto que no es tan relevante, ya que Redbanc sólo administra el “switch” y no invierte ni administra los cajeros, actividad reservada a los bancos. En realidad este es un costo bajo y no está aquí el negocio de los bancos.

Distinto es el caso en los países desarrollados como Estados Unidos, donde los cajeros automáticos aceptan múltiples tarjetas. El sistema opera con más competencia ya que, con volúmenes tan grandes de transacción, las redes pueden competir entre ellas. Es decir, bien puede existir el caso en que existan dos redes que tengan un acuerdo de intercambio a partir del cual se vayan incorporando los otros. De hecho, eso sucede en el caso de los bancos chicos que se cuelgan de los más grandes y, en caso de problemas, siempre se encuentran soluciones alternativas, ya que la alta competencia y los grandes volúmenes permiten un funcionamiento normal.

En el caso de Redbanc, todos los bancos que están en este sistema tienen que efectuar un pago para financiar el switch. Si bien su costo es bajo, el negocio está en el tema de las compensaciones a nivel de cajeros. En este ámbito, existe una tasa de intercambio de 32 centavos de dólar, costo que, al parecer, es un buen incentivo para contar con cajeros propios, motivando a los bancos grandes a ampliar su cobertura y así compensar su inversión. Sin poder todavía descubrir si está bien hecho ese cálculo, pareciera ser que a nivel internacional 30 centavos equivalen a la operación que se hace en un cajero que ya requiere de más infraestructura, es decir, sería un costo eficiente.

Depósito Central de Valores.

El problema de DCV es que, a diferencia de las empresas tipo “switch” (bancarias) y en común con las bolsas de comercio, el capital requerido y sus costos de administración son más elevados, por lo que una política de rentabilidad global puede resultar en tarifas y costos significativos. DCV define su política de precios en base a un objetivo de rentabilidad sobre el capital de 20%. En general, no se justifica una política de ROE alto para ninguna empresa de apoyo al giro, que tiene flujos muy ciertos y poco riesgosos por su característica de monopolio natural. De ahí que sostuviera que éste debería rentar entre un 8 y un 12%. En este sentido, lo que alega la Bolsa Electrónica y los operadores del mercado de capitales más pequeños, es que la política de rentabilidad de DCV actúa como una barrera de entrada de las AFP’s, las compañías de seguros y los grandes bancos para que sean ellos los que hagan el negocio del depósito de valores.

Bolsa de comercio.

Otro flanco de problemas se encuentra en las bolsas de comercio. La Bolsa de Comercio era un club cerrado que no dejaba entrar a las corredoras bancarias. Fue entonces cuando se formó una Bolsa Electrónica, entidad que empezó a desafiar a la Bolsa de Comercio la que, finalmente, tuvo que abrirse a los bancos. La Bolsa de Comercio de Santiago, sin embargo, mantuvo su política interna que estipula que cada corredor tiene una acción. La política, entonces, siempre ha sido la de poner cargos altos en la bolsa, de manera que existan dividendos para los corredores no activos.

Transbank.

Existe otro problema que se genera en Transbank en lo referente al pago con la al-

ternativa de pago de las tarjetas de crédito y cómo éstas funcionan en la práctica. Este tipo de tarjetas opera con una licencia de adquirencia. Es decir, los dueños de estas tarjetas de marcas internacionales le conceden una licencia de adquirencia con la cual se obtiene el derecho de afiliarse al comercio. Además, aquí aparece la licencia de emisor que es distinta a la de adquirencia. Esta última es manejada hoy por Transbank, una empresa de apoyo al giro única en su rubro, la cual se relaciona con todo el comercio establecido, ofreciéndoles distintas tarifas de operación a las empresas que ahí operan.

En el proceso de adquirencia están cartelizados todos los bancos a través de Transbank, por lo que hay ausencia de competencia en la adquirencia. Se observa que este sistema en Chile está estancado dada la solidez y sofisticación de nuestro sistema financiero. Se tomó la decisión de funcionar únicamente con POS y existe una fuerte discriminación de precios entre el 6% de descuento (“merchant discount”) en el pequeño comercio y el 0,8% para grandes participantes que operan con grandes volúmenes de venta. Esta diferencia es enorme si consideramos que la transacción vía POS es un switch, al igual que en el caso anterior.

Si comparamos nuestra media de precios de descuento, Chile está bien si se lo compara con Estados Unidos. Esta tarifa es mucho más baja que la mayoría de los países de Latinoamérica y se acerca a la de los países desarrollados. Donde se falla, sin embargo, es en la dispersión del descuento. Estados Unidos está en un rango de entre 2 y 4%, valores que se alejan de los 0,8 y 6% en los que se mueve nuestro país. La razón de esta diferencia está en que EE.UU. tiene a múltiples adquirentes compitiendo entre ellos, además de que en este esquema, todo emisor y adquirente está obligado a recibir tarjetas emitidas y asociadas a un adquirente distinto. Es decir, existe una interconexión natural que hace que cuando se viaja a ese país y paga con la tarjeta de crédito, Transbank reciba una tasa mínima de compensación (alrededor de 1,5%). Al contrario, cuando un estadouni-

dense compra en Chile, Transbank le cobra un 0,8% al local donde lo hizo y tiene que pagarle 1,5% al adquirente de este usuario. Es en esta instancia cuando realiza una pérdida, ya que como no tenemos suficiente competencia de operadores y adquirentes no existen incentivos necesarios.

Otro antecedente a este problema es que en Chile es muy difícil encontrar los denominados *imprinter*, los que contrariamente en Estados Unidos se pueden conseguir fácilmente. Luego, como no hay competencia de adquirencia, a un banco grande por ejemplo, le convendría mucho más ofrecerle un *imprinter* a su comercio sobre el que está informado de sus movimientos y conoce sus flujos, y después cobrarle una tasa de descuento de 3%. Si así se hace, cobraría vida la propuesta de romper el cartel de adquirencia que hay para que cada banco se transforme en adquirente, con lo que Transbank pasa a ser un mero switch. Hoy, en cambio, Transbank no solamente es el switch, sino que además es la mano comercial que busca a los interesados para negociar con ellos.

Propuestas empresas de apoyo al giro.

Considero que una regulación de monopolio natural no se justifica. Cada caso tiene especificidades complejas y las soluciones no son únicas. Mi propuesta es que se incorpore a la ley lo siguiente:

Primero, sugiero que se definan los principios básicos de competencia que deben cumplir estas empresas, como que se autoricen como facilidad esencial y que tengan tarifas y

estructuras de costo eficiente. Esto, considerando que se trata de empresas de apoyo de giro que, en la medida de que se financien, deben llevar sus costos a una tasa razonable, además de tener una estructura tarifaria no discriminatoria que permita un acceso libre para todos.

Segundo, en virtud de lo anterior, facultar al Superintendente por ley para recolectar la información necesaria que permita verificar si se cumplen los principios.

Tercero, poner esta información a disposición del público para que operen las leyes de competencia, por medio de la iniciativa del afectado o bien de oficio por el Fiscal Nacional Económico.

Pese a que esta propuesta tiene alta aceptación desde un punto de vista técnico, en este momento se funciona con una inercia y una resistencia a innovar muy grande.

Propuestas impuesto al cheque.

Una propuesta que se hizo en este sentido y fue aceptada en un comienzo por el ministerio (en enero de 2003), consistía en modificar este impuesto de manera de eliminar el impuesto al cheque para todas las transacciones de cajero automático, tarjeta de débito y de transacciones y transferencias electrónicas y a su vez subir el impuesto al cheque físico. Con esto se conservaba la misma recaudación y el impuesto CCA llegaba a cero vía transacción electrónica, ya que el cheque físico está condenado a morir.

CONSULTA AL SR. JUAN CLARO DURANTE ALMUERZO CON INSTITUTO DE INGENIEROS

Lunes 26 de mayo del 2003

Pregunta Sr. Teodoro Wigodski:

- ¿Cuál es la mirada que tienes respecto los temas de Regulación y Autorregulación?. Se aprecia que es un punto de roce entre el aparato burocrático de gobierno y el mundo empresarial. ¿Cómo lo visualizas tú en un país que tiene un mercado en general pequeño, con empresas dominantes?

Respuesta Sr. Juan Claro:

- En términos generales, creo que el mejor regulador es la competencia, debemos partir por ahí. Por ello, lo que uno desea ver son marcos regulatorios que lo que hagan sea bajar las barreras de entrada y que incentiven la competencia, de manera tal que el sistema se autorregule, eso como criterio general. Cuando eso no es posible, como ocurre en los monopolios naturales, obviamente que el Estado tiene que entrar a regular.

Pero es en este punto donde yo he visto en el último tiempo algunos errores en la administración de las regulaciones, y voy a hablar en términos abstractos. Me refiero a los lugares donde se producen monopolios naturales. Se empiezan a hacer políticas industriales con las tarifas para el efecto de favorecer el desarrollo de algún subsector incipiente y que es el peor de los mundos, ya que después lo que

genera es una sobre-inversión con subsidios cruzados y cuestiones complejas. Esto ocurrió en la industria del gas en Canadá, por ejemplo, y es enredar un tema que de por sí ya es complejo.

Hay lugares donde claramente hay monopolios naturales y ahí definitivamente hay que regular, pero muchas veces se debe tener cuidado con tratar de transformarlo en una competencia artificial porque se termina generando situaciones peores.

Los empresarios tienen claro que quizás el peor enemigo de la libertad no es el que oprime la libertad, sino el que la ensucia; y ahí surge un tema que tiene que ver con la autorregulación de la empresa, que tiene que ver con buenas prácticas, que tiene que ver con una ética empresarial y que yo creo que es importante promover porque la verdad es que muchas veces las regulaciones pueden venir por otro lado, porque hay malas prácticas instaladas y no porque haya una situación de la organización industrial que requiera regulación. En esto, creo, que todo el concepto de responsabilidad social de la empresa debiera colaborar en esa dirección para ese tipo de situaciones, donde malas prácticas bilaterales a veces por el lado del Estado, afectan la empresa y terminan con todo el sistema regulado.

Por lo tanto, creo que ahí uno tiene que avanzar en conjunto con el Estado, así como lo estamos haciendo con todo el proyecto de modernización de éste y de los directivos públicos, que es lo único que evita que los partidos políticos sean una verdadera agencia de empleos.

Al mismo tiempo, a nivel de responsabilidad social y a nivel gremial, en las empresas estamos efectivamente incentivando las buenas prácticas corporativas y de todo tipo. Este es un tema que yo creo muy relacionado también con el hecho de valorar el rol social que tiene la empresa dentro de los países, de la misma manera como valorar las buenas políticas públicas en términos económicos. En esto nos falta avanzar y en ese sentido, es importante promover este tipo de buenas prácticas y de conductas de buena inserción en la comunidad, de manera tal de poder ir generando externalidades más positivas, que sean visibles en la comunidad, y de esa manera valore el rol del empresariado.

Obviamente, esto último es en términos particulares ya que, en general, lo que quisiéramos ver es un espacio lo más desregulado posible, lo más abierto posible y que no viéramos regulaciones innecesarias.

El Estado Regulador debe eliminar las burocracias para poder crecer. Esto me recuerda a una señora que en una reunión de microempresarias familiares nos decía “Miren, en realidad yo prefiero no tener RUT, porque si saco el RUT, me siento inmediatamente con la sensación de que soy una especie de potencial delincuente, porque a uno se le deja caer el fiscalizador del trabajo, de la Municipalidad, etc.”

Cuando los costos de la formalidad suben por las regulaciones y los beneficios económicos de la ciudadanía bajan, lo que se genera es informalidad y malas prácticas; entonces creo que se está generando un incentivo a la informalidad, básicamente a nivel de microempresarios que no tienen las economías de escala para poder cumplir con las regulaciones.