

REPÚBLICA DE CHILE

DIARIO DE SESIONES DEL SENADO PUBLICACIÓN OFICIAL

LEGISLATURA 326ª, ORDINARIA

Sesión 24ª, en miércoles 8 de septiembre de 1993

Ordinaria

(De 16 a 20:1)

PRESIDENCIA DE LOS SEÑORES GABRIEL VALDÉS,
PRESIDENTE, Y BELTRÁN URENDA, VICEPRESIDENTE
SECRETARIO, EL PROSECRETARIO,
SEÑOR JOSÉ LUIS LAGOS LÓPEZ

VERSIÓN TAQUIGRÁFICA

I. ASISTENCIA

Asistieron los señores:

- Calderón Aránguiz, Rolando
- Cantuarias Larrondo, Eugenio
- Díaz Sánchez, Nicolás
- Díez Urzúa, Sergio
- Feliú Segovia, Olga
- Fernández Fernández, Sergio
- Frei Bolívar, Arturo
- Frei Ruiz-Tagle, Carmen
- González Márquez, Carlos
- Hormazábal Sánchez, Ricardo
- Huerta Celis, Vicente Enrique
- Jarpa Reyes, Sergio Onofre
- Larre Asenjo, Enrique
- Lavandero Illanes, Jorge
- Martin Díaz, Ricardo
- Mc-Intyre Mendoza, Ronald
- Navarrete Betanzo, Ricardo
- Núñez Muñoz, Ricardo
- Ortiz De Filippi, Hugo
- Otero Lathrop, Miguel
- Pacheco Gómez, Máximo
- Palza Corvacho, Humberto
- Papi Beyer, Mario
- Pérez Walker, Ignacio
- Piñera Echenique, Sebastián
- Prat Alemparte, Francisco
- Ríos Santander, Mario

- Romero Pizarro, Sergio
- Ruiz De Giorgio, José
- Ruiz-Esquide Jara, Mariano
- Siebert Held, Bruno
- Sinclair Oyaneder, Santiago
- Soto González, Laura
- Thayer Arteaga, William
- Urenda Zegers, Beltrán
- Valdés Subercaseaux, Gabriel
- Vodanovic Schnake, Hernán
- Zaldívar Larraín, Andrés

Concurrieron, además, los señores Ministros de Justicia y de Salud.
Actuó de Secretario el señor José Luis Lagos López, y de Prosecretario, el señor Carlos Hoffmann Contreras.

II. APERTURA DE LA SESIÓN

---Se abrió la sesión a las 16, en presencia de 38 señores Senadores.

El señor VALDÉS (Presidente).- En el nombre de Dios, se abre la sesión.

III. TRAMITACIÓN DE ACTAS

El señor VALDÉS (Presidente).- Se da por aprobada el acta de la sesión 15a, ordinaria, en 4 de agosto del año en curso,) que no ha sido observada.

El acta de la sesión 16a, ordinaria, en 10 de agosto, se encuentra en Secretaría a disposición de los señores Senadores, hasta la sesión próxima, para su aprobación.

IV. CUENTA

El señor VALDÉS (Presidente).- Se va a dar cuenta de los asuntos que han llegado a Secretaría.

El señor HOFFMANN (Prosecretario Subrogante).- Las siguientes son las comunicaciones recibidas:

Oficios

Del señor Ministro del Interior, en respuesta a un oficio enviado en nombre del Honorable señor Arturo Frei relativo a la posibilidad de modificar los límites de la provincia de Concepción traspasando a ésta la comuna de Yumbel, en la Octava Región.

Del señor Ministro de Hacienda con el que contesta un oficio enviado en nombre del Honorable señor Siebert en relación al llamado a licitación pública

para establecer un recinto de depósito aduanero en la ciudad de Osorno, Décima Región.

--Quedan a disposición de los señores Senadores.

Informe

De la Comisión de Economía recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que crea el Sistema Nacional de Certificación de Conformidad de Exportaciones.

--Queda para tabla.

Permiso Constitucional

Solicitud del Honorable señor Otero a fin de que se le autorice para ausentarse del país por más de 30 días, a contar del 10 de septiembre en curso, y que deje sin efecto el permiso concedido en sesión ordinaria N° 20, de 31 de agosto recién pasado.

--Se accede a lo solicitado.

V. ORDEN DEL DÍA

Boletín N°602-11

INSTITUCIONES DE SALUD PREVISIONAL

El señor VALDÉS (Presidente).- Trataremos en primer lugar el proyecto, en segundo trámite constitucional, que sustituye la ley N° 18.933, sobre Instituciones de Salud Previsional. Cuenta con informes de las Comisiones de Salud y de Hacienda.

--Los antecedentes sobre el proyecto figuran en los Diarios de Sesiones que se indican:

Proyecto de ley:

En segundo trámite, sesión 19a, en 22 de diciembre de 1992.

Informes de Comisión:

Salud, sesión 12a, en 20 de julio de 1993.

Hacienda, sesión 12a, en 20 de julio de 1993.

El señor LAGOS (Prosecretario).- Sobre la materia, la Comisión de Salud, por las consideraciones que se consignan en el informe, aprobó el proyecto de la Cámara de Diputados con modificaciones.

Por su parte, la Comisión de Hacienda introdujo una enmienda al texto final de la Comisión de Salud.

El señor VALDÉS (Presidente).- En discusión general el proyecto.

Ofrezco la palabra.

Tiene la palabra el Honorable señor Díaz.

El señor DÍAZ.- Señor Presidente, el proyecto en debate reviste gran significado y trascendencia, pues afecta a un número muy importante de chilenos. Si revisamos la prensa de ayer y de hoy, advertiremos que la opinión de los ciudadanos respecto de la gestión del Gobierno en el sector de la salud es mala: es el área peor calificada de la Administración actual. Al mismo tiempo, se reconoce la gran inversión que ha hecho en el curso de estos tres últimos años y medio, lo cual traduce la preocupación del Régimen por el tema.

Parece una contradicción: por una parte se da cuenta de gran preocupación e inversión, y, por otra, se hace una crítica muy dura respecto de la gestión de la Cartera respectiva.

La misma prensa nos informa que el sub-sector privado: las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES), han tenido en el primer semestre del presente año utilidades por 12 mil 912 millones de pesos. Esta satisfacción financiera de la Asociación de ISAPRES (AICH) no es compartida, ciertamente, por los cotizantes del sistema, quienes, según una encuesta, acusan un alto grado de insatisfacción. Sólo el 34 por ciento de la población siente que su plan de prevención de salud le da una cobertura razonable.

En resumen, las ISAPRES representan, gracias a la ley vigente, excelente negocio para un reducido número de chilenos, pero una mala fórmula para la atención de salud de más de 3 millones 300 mil compatriotas, es decir, casi un cuarto de la población.

Constituye ésta una de las estructuras de salud que es imperativo cambiar, y ése es el objetivo del proyecto en debate.

En el Senado hemos recordado a Juan Ciudad, San Juan de Dios, por su inmensa caridad con los enfermos y su obra fundadora de hospitales. También hemos hecho memoria de los inicios de los inspiradores de la medicina social, a quienes debemos los avances en la salud pública que nos colocan en un lugar de privilegio en el concierto mundial.

La sociedad y la medicina han evolucionado. Escasean los San Juan de Dios, y los herederos de los doctores González Cortés, Allende Gossens, Cruz-Coke y Sótero del Río chocan con la impenetrable muralla economicista. Si se tuviera una visión lúcida y avizora, los mismos economistas harían más permeable la muralla, en la convicción de que no hay mejor inversión para un país que la que se realiza en salud.

Las ISAPRES, con una experiencia de más de una década, han incorporado ya un millón 355 mil cotizantes, cifra que se amplía a 3 millones 192 mil beneficiados, según el informe de la propia AICH del 30 de junio de 1993, correspondiente al término del primer semestre.

Por la misma fuente informativa sabemos que el número de afiliados se incrementa en 15 mil familias mensuales, por lo que a la fecha (8 de septiembre) los beneficiarios del sistema serían aproximadamente 3 millones 300 mil.

Empleando la misma fórmula, podemos estimar que, si las utilidades generaron 12 mil 912 millones de pesos en el primer semestre, a la fecha alcanzarían los 17 mil 500 millones de pesos.

Es ilustrativo informar del nivel de ingresos de los cotizantes del sistema: 37 por ciento tiene una remuneración mensual inferior a 150 mil pesos, 37 por ciento gana entre 150 mil y 300 mil pesos y el 26 por ciento supera los 300 mil pesos. Estos datos despejan muchas dudas.

La cotización obligatoria de 7 por ciento que financia el sistema tiene una administración que más que triplica la de sus congéneres del sistema fiscal. En efecto, el gasto por este concepto para las ISAPRES es de 17 por ciento, y sólo de 5 por ciento para FONASA, lo cual contradice la aseveración de que siempre la actividad privada es mejor administradora que la pública, o, al menos, más barata.

A su vez, las ISAPRES cuadruplican el gasto per cápita anual: 67 mil 530 pesos, contra los 15 mil 932 de los usuarios de FONASA.

Esta es la realidad que pretendemos modificar, aceptando -con reticencias, algunos- la existencia de dos subsectores en el sistema de salud chileno. De acuerdo con el mandato constitucional (artículo 19, número 9°), entre las funciones indelegables del Estado está la fiscalización de las acciones relacionadas con la salud pública. También son tareas suyas garantizar la oferta mínima de prestaciones básicas a todos los chilenos, desarrollar programas de prevención y de fomento, adecuándolos a las nuevas políticas, a los cambios demográficos y a los perfiles epidemiológicos.

El proyecto en análisis significó meses de discusión, en la que participaron muy activamente el Ministerio de Salud, las ISAPRES, el Colegio Médico y demás involucrados en el tema, haciéndose representar por sus directivas.

En atención a que el señor Ministro hará una exposición más detallada sobre la materia -que se presta para un extenso debate, ya que interesa a la cuarta parte de los chilenos-, resumiré los mejoramientos del proyecto respecto de la ley vigente en los puntos que paso a referir: se institucionaliza un contrato de salud para los beneficiarios del cotizante fallecido, contrato que no estaría condicionado en el futuro a que dicha persona pertenezca a una determinada empresa; se establece un listado mínimo de prestaciones; se realiza una regulación de restricciones al uso de los beneficios; se especifican claramente las exclusiones que están detalladas en el informe correspondiente; se elimina el período de carencias que pasa a ser "restricciones de cobertura", en términos favorables para los beneficiados; se define claramente la preexistencia; se logra una mejor información, y al respecto también se faculta a la Superintendencia de ISAPRES en forma

clara y rotunda; se mejora, indudablemente, la transparencia del mercado; se establecen normativas para los afiliados voluntarios; se obtiene una mayor equidad al otorgar la propiedad de los excedentes a los beneficiarios que dejan de pertenecer, desde ese momento, a las ISAPRES; se logra a través del proyecto una expresión más justa de igualdad del plan de salud y de los aranceles, con moneda de similar equivalencia e idéntico reajuste; se posibilita al cotizante para dar término al contrato conforme a cláusulas claramente especificadas; se mantiene la vigencia de los beneficios mínimos para el cotizante que reclama mientras persiste el conflicto.

También, se logra una mayor estabilidad que, indiscutiblemente, beneficia y fortalece al sistema de ISAPRES, autorizando aumentar de 2 mil a 5 mil unidades de fomento su capital inicial y patrimonio y subir de 600 a 2 mil unidades de fomento la garantía mínima y facultando al Superintendente para aplicar multas y sanciones cuando no se cumplan los contratos respectivos; se otorga potestad al COMPIN para dirimir situaciones de conflicto; se dan mayores atribuciones al Superintendente de ISAPRES para aprobar solicitudes de nuevos registros, en términos que permitan registrarlos no sólo desde el punto de vista económico, sino igualmente de idoneidad, solvencia y otros atributos, y se faculta asimismo al Superintendente para requerir la justicia ordinaria cuando no se cumplan los objetivos del organismo a su cargo y de las leyes.

Sin lugar a dudas, se mejora la flexibilidad del sistema al variar las garantías de las ISAPRES, permitiendo a la Superintendencia reducirlas frente a una evidente solvencia y a una larga trayectoria de dichas instituciones que le dan prestigio y honorabilidad, y se amplían las facultades sobre el patrimonio.

Señor Presidente, dejamos algunos temas pendientes que, por diversos motivos, no fueron aprobados por la Comisión, pero en definitiva será el Senado quien los defina. Por ejemplo, respecto de la tercera edad -acerca de lo cual el señor Ministro, según tengo entendido, seguramente hará algunos anuncios-, la creación en cada servicio médico de un departamento especializado. A nuestro juicio, su funcionamiento es indispensable para dirimir los conflictos y las controversias que se producen entre los afiliados y las ISAPRES.

Tampoco hubo pronunciamiento acerca de la posible implantación de un impuesto de tipo solidario con motivo de las catástrofes ni sobre otras materias que, a mi juicio, tanto el titular de la Cartera como los Honorables colegas abordarán en sus intervenciones. Ese es uno de los temas que, dado el universo de chilenos que abarca, es indispensable discutir.

Quiero decir algunas palabras acerca de las críticas permanentes que se hacen al Servicio de Salud las cuales pueden obedecer, a mi juicio, a un desconocimiento del público en general.

En primer lugar, nadie desconoce la inversión extraordinaria que el Ministerio del ramo ha efectuado en materia de salud, mejorando las condiciones de deterioro increíble existentes en el sistema.

En segundo término, los dos puntos más criticados parecen ser los referentes a las ISAPRES y a la atención primaria municipalizada, en circunstancias de que estas dos estructuras no fueron creadas por el actual Gobierno, sino heredadas del anterior.

El problema de atención primaria municipalizada no sólo deriva de la falta de recursos financieros, sino también de la carencia de recursos humanos. Como lo he dicho en otras ocasiones, ello no es responsabilidad de la actual Administración. Hemos repetido hasta el cansancio que formar un médico demora 7 años y una enfermera o matrona, 5 o más. Indiscutiblemente nosotros no hemos cumplido ese período en el Gobierno para haber resuelto todos los problemas relacionados con la salud. Existe sí gran interés en lograrlo por parte suya. Pero dos son los temas fundamentales: el que ahora debatimos y la atención primaria de salud. Este último -de igual o mayor importancia que el otro, pues abarca a 90 por ciento de los chilenos-, lo estamos tratando en la Comisión del ramo; y hay una seria proposición del Ejecutivo para profundizar sobre la materia y dar una solución.

La Comisión aprobó, por unanimidad, básicamente el 90 por ciento de los puntos analizados. En el informe se consigna el detalle de los que fueron conflictivos.

Por último, debo destacar la participación permanente de todas las instituciones vinculadas al tema, las cuales nos aportaron muchas ideas al respecto; y expresar mi gratitud, en nombre de la Comisión, por la extraordinaria labor que desarrolló el señor Secretario y de ella el grupo de asesores que nos colaboró en el tratamiento de una materia tan polémica, pero a la vez de tanta trascendencia para el país.

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra el señor Ministro.

El señor MONTT (Ministro de Salud).- Señor Presidente, Honorable Senado:

Acorde con los lineamientos centrales del modelo de desarrollo económico y social vigente, la política sectorial de salud promueve la aplicación de un sistema mixto que, guiado por principios de equidad y solidaridad, asegure la cobertura de las necesidades básicas de salud para toda la población por la vía de un financiamiento compatible con los equilibrios macroeconómicos fundamentales del país.

A partir de esas orientaciones básicas de política, que propician un conjunto de incentivos para la participación mixta, tanto en la administración como en la provisión de los Servicios de Salud, la tarea prioritaria del Gobierno ha concentrado sus esfuerzos en mejorar la calidad de la atención del subsistema público. Tras ese objetivo, se ha diseñado un vasto plan de inversiones y un programa de racionalización funcional de los servicios de

salud del país con aportes para la inversión en infraestructura y equipamiento equivalentes a 500 millones de dólares en el período comprendido entre 1991 y 1996.

Adicionalmente, no pueden dejar de mencionarse otras importantes áreas de avance para el subsistema público, tales como el mejoramiento de las remuneraciones (30 por ciento por sobre el IPC), lo cual ha permitido frenar el éxodo de personal calificado y evitado, en gran parte, el deterioro en la calidad de las atenciones. Se ha fortalecido la atención primaria a través de la creación de los Servicios de Atención Primaria de Urgencia (SAPU), la implantación de terceros turnos, el reforzamiento de los laboratorios básicos y el Estatuto en actual tramitación legislativa en el Senado; el mejoramiento de la modalidad de libre elección del FONASA, por la vía de una mayor oferta de profesionales e instituciones y la reducción de los copagos, y el fortalecimiento de la atención hospitalaria en lo referente a una mayor disponibilidad de medicamentos, alimentación y de insumos básicos, en general.

El subsistema privado está representado por las clínicas y hospitales que entregan las prestaciones y por las instituciones de salud previsional, así como por los organismos que las financian. A este respecto, reconociendo el promisorio desarrollo de las ISAPRES como alternativa para el financiamiento de la atención médica destinada a una fracción importante de la población, nos hemos propuesto corregir sus principales imperfecciones para el logro de un desarrollo más equitativo, eficiente e integrador en la cobertura de los planes de salud ofrecidos. Por ello, la búsqueda de un marco jurídico que contribuya al desarrollo del sistema ISAPRE en una perspectiva de largo plazo, mediante la promoción entre las partes interesadas, afiliados a ISAPRES, de relaciones y acuerdos bien informados, transparentes, equitativos y que incorporen una visión más integral en las atenciones cubiertas, enfatizando aspectos preventivos y de fomento de la salud.

Dentro de ese marco general, el proyecto de reforma a la ley sobre Instituciones de Salud Previsional que se presenta a consideración del Honorable Senado es del todo consecuente con estas prioridades y objetivos de la política de salud.

En efecto, manteniendo en esencia el carácter libre de la pactación de precios y beneficios entre afiliados e ISAPRES al convenir un contrato de salud, la iniciativa legal sólo busca perfeccionar aquellas disposiciones u omisiones que impiden su desarrollo en un contexto de transparencia y equidad en las negociaciones y con un enfoque más integral en la cobertura de salud ofrecida a su creciente cartera de beneficiarios.

No obstante estos prioritarios avances, debe reconocerse que aún quedan temas pendientes por resolver en el sistema privado de salud previsional en directa asociación con la modalidad de seguro público representado por FONASA. Entre esos temas, todavía sin solución definitiva y que son materia

de un esfuerzo integral de la política social y no sólo del sector salud en particular, no pueden dejar de mencionarse los problemas de la tercera edad y de los enfermos crónicos o pacientes catastróficos para acceder a una adecuada cobertura de salud;

De esta forma y con el claro propósito de avanzar en la senda correcta, la normativa contenida en el proyecto de ley consagra concretamente las siguientes posibilidades:

a) Perfeccionar la operatoria y transparencia del mercado privado de la salud a través de contribuir a mejorar la información y conocimiento del sistema por parte del afiliado. La información sobre a cuál prestador de salud deber recurrir la persona -tema básico-, a fin de que su elección sea realmente libre, bien informada y eficiente;

b) Establecer relaciones más equitativas entre los agentes involucrados, principalmente por la vía de regular el destino de los excedentes de cotización;

c) Facilitar la evolución del sistema hacia una orientación más integral de su cobertura de salud, para incorporar los aspectos preventivos al tradicional enfoque curativo de la atención, y

d) Fruto de todos estos necesarios perfeccionamientos, contribuir a la estabilidad y el desarrollo del sistema ISAPRE en una perspectiva de más largo plazo.

Todo este conjunto de mejoramientos del mercado de las instituciones de salud previsional permitirán, también, aminorar en forma muy importante el problema de las utilidades consideradas como "sobrenormales". Si bien se entiende que las utilidades no son un factor negativo en sí mismas, es necesario tener en cuenta que un adecuado funcionamiento del mercado, en cuanto a transparencia y relaciones contractuales más equitativas, implicará la existencia de utilidades en rangos más normales que los hasta ahora conocidos.

A continuación y en términos más específicos, deseo destacar algunos preceptos que, de una u otra manera, han consagrado los objetivos tenidos a la vista por el Gobierno al momento de proponer el proyecto de ley que hoy se somete a la consideración del Honorable Senado.

I. FACULTADES DE FISCALIZACIÓN

En términos generales, las facultades de fiscalización no se vieron aumentadas en forma significativa, destacando sólo las siguientes innovaciones: en el artículo 3°, N° 7, se dota a la Superintendencia de atribuciones para impartir instrucciones no sólo en materias contables, sino también en aspectos financieros de carácter general, conforme a las cuales las ISAPRES deberán dar cumplimiento a sus obligaciones de constituir una garantía y mantener un patrimonio mínimo.

En los artículos 5°, 6° y 7°, se amplía el plazo de cinco a diez días tanto de la notificación de las sanciones que aplique la Superintendencia como el que tienen las ISAPRES para solicitar la reposición de las resoluciones o instrucciones que dicho organismo dicte.

Asimismo, se especifica que la notificación de la interposición del recurso de reclamación, que se presenta ante la Ilustrísima Corte de Apelaciones que corresponda, no suspende los efectos de lo ordenado por la Superintendencia, salvo que la resolución reclamada aplique una multa, cancele o deniegue el registro de una institución.

Y el artículo 32, inciso final, dota a la Superintendencia de la potestad de fiscalizar el debido ejercicio de la facultad que tienen las ISAPRES al momento de pronunciarse sobre una licencia médica.

II. PATRIMONIO Y GARANTÍA

Tanto el capital mínimo que las ISAPRES deben acreditar al momento de solicitar su registro como tales, como el patrimonio y la garantía que deben mantener mientras operen como tales, ha sido elevado.

La ley N° 18.933 establece como capital mínimo la suma de 2 mil unidades de fomento. El proyecto señala que ahora será de 5 mil unidades de fomento.

Actualmente se exige a las ISAPRES que mantengan un patrimonio mínimo equivalente a dichas 2 mil unidades de fomento. El proyecto -reitero- dispone que ahora será de 5 mil unidades de fomento.

Finalmente, en cuanto a la garantía que las instituciones deben constituir, y que equivale a un mes de cotizaciones percibidas, hoy se establece que no puede ser inferior a 600 unidades de fomento. En el proyecto se señala que no puede ser inferior a 2 mil unidades de fomento.

Estas modificaciones apuntan a que aquellas personas que se dedican al giro de las ISAPRES posean la suficiente solvencia frente a las importantes obligaciones que asumen, las que fundamentalmente se refieren a un bien jurídico de gran importancia, como lo es la salud.

III. PROBLEMA DE LOS EXCEDENTES

(referido al artículo 27)

En esta materia, se ha determinado que los excedentes -esto es, aquellas sumas de la cotización legal que sobrepasan el precio del plan- sean de propiedad del afiliado e inembargables, y que aumenten la masa de bienes al fallecimiento del cotizante.

Los excedentes incrementarán una cuenta corriente individual que la ISAPRE abrirá en favor del afiliado, y sus fondos se reajustarán de acuerdo al IPC y devengarán como mínimo el interés corriente para operaciones reajustables en moneda nacional. Tanto el reajuste como el interés deberán

ser abonados cada seis meses, y la ISAPRE podrá cobrar al afiliado por la mantención de la cuenta siempre que el saldo sea positivo.

En cuanto al destino de los excedentes acumulados en la cuenta corriente individual, se ha acordado que ellos sean utilizados para:

- 1) Cubrir las cotizaciones en caso de cesantía;
- 2) Financiar aquella parte que la ISAPRE no cubre (copago);
- 3) Financiar aquellas prestaciones no cubiertas por el contrato, y
- 4) Cubrir las cotizaciones adicionales voluntarias.

Si el afiliado se incorpora a otra ISAPRE, se deben traspasar los fondos a la nueva institución. Lo mismo ocurre si decide incorporarse al FONASA,

Es importante destacar que el cotizante puede renunciar a los excedentes y destinarlos a financiar los beneficios adicionales de los contratos a que se refiere el artículo 36 del proyecto. Con esta alternativa, se posibilita la concreción del principio de solidaridad en el sistema de ISAPRES, desde el momento en que estas convenciones permiten negociar mayores beneficios de los que podría obtener un cotizante con su sólo aporte individual, por el hecho de pertenecer el afiliado a determinada empresa o grupo de dos o más cotizantes.

Finalmente, el proyecto permite que las partes prepacten, al momento de la suscripción o renovación anual, la renuncia a la cuenta corriente individual, con la finalidad de que los eventuales excedentes que se produzcan durante la respectiva anualidad financien un plan de salud que otorgue mayores beneficios.

IV. PRESTACIONES

En esta materia se han incorporado importantes reformas a la situación existente. En síntesis, ellas son:

- 1) En cuanto a los beneficios contractuales, se ha determinado que los contratos de salud deberán contemplar como mínimo aquellas prestaciones que el Arancel del Fondo Nacional de Salud incluye, sin perjuicio de que puedan existir planes que no las contemplen todas, lo que deberá ser informado a la Superintendencia, la cual podrá dictar normas de general aplicación respecto de la forma en que dichos planes se ofrecerán.
- 2) En cuanto a las exclusiones -esto es, aquellas prestaciones que no se cubrirán-, sólo se permiten pactar las indicadas en el proyecto. Ellas son:
 - a) Cirugía plástica con fines de embellecimiento;
 - b) Atención particular de enfermería;
 - c) Hospitalización con fines de reposo;

- d) Prestaciones que requiera el beneficiario como consecuencia de su participación en actos de guerra y actos calificados como delito por la ley;
- e) Prestaciones cubiertas por otros seguros hasta el monto de lo cubierto;
- f) Enfermedades preexistentes no declaradas, y
- g) Todas aquellas prestaciones no contempladas en el Arancel de la ISAPRE.

3) En cuanto a las restricciones a la cobertura, también denominados períodos de espera, esto es, el tiempo durante el cual no obstante estar vigente el contrato, ciertos beneficios no se otorgan. Estos se han reducido a dos:

a) Embarazo, por un período máximo de nueve meses (el cual de todas maneras deberá ser cubierto en razón de novenos) y

b) Las enfermedades preexistentes declaradas, las que sólo podrán extenderse por un período máximo de dos años.

4) En cuanto a la modificación de los contratos de salud, cuando una persona queda cesante, cuando su cotización legal varía o cuando se produce una modificación en el número de sus cargas durante la respectiva anualidad, actualmente está obligado a mantenerse en la ISAPRE y en el plan contratado.

El proyecto contempla la posibilidad de que un afiliado en estas condiciones solicite un cambio de plan, y la ISAPRE queda obligada a ofrecerlo.

V. TERCERA EDAD

Una innovación importante consagrada en el artículo 33, inciso cuarto, del proyecto de ley señala que "el nuevo valor que se cobre al momento de la renovación deberá mantener la relación de precios por sexo y edad que hubiere sido establecida en el contrato original, usando como base de cálculo la edad del beneficiario a esa época, con la lista de precios vigentes en la Institución para el plan en que actualmente se encuentre."

Si bien con esta indicación no se establece una solución definitiva en este aspecto, ella constituye un avance importante para la discusión de las alternativas que se estudien a futuro como base de una propuesta integral de solución para los problemas de la tercera edad.

VI. CONTRATOS COLECTIVOS Y COMPENSADOS

No obstante ser el contrato individual la base de los beneficios que la ISAPRE otorga, en la práctica se pueden negociar mejores coberturas a través de convenios colectivos y contratos compensados, como los denominados "matrimoniales".

Esta realidad ha sido recogida por el proyecto, por lo que ahora se permitirá la negociación colectiva de beneficios adicionales a los que podría obtener el

afiliado con su sola cotización. Estos mayores beneficios deben estipularse en forma expresa en el contrato individual, y no está sujeta la vigencia del contrato de salud al hecho de pertenecer el cotizante a una determinada empresa o grupo de dos o más trabajadores.

En el caso de que por cualquier causa se eliminen los mayores beneficios, la ISAPRE deberá ofrecer al cotizante un nuevo plan de salud que contemple los beneficios que su cotización legal financie.

Ahora bien, no se crea que todas y cada una de las normas que contenía el proyecto de ley primitivamente enviado a este Honorable Congreso fueron aprobadas.

Muchas normas han sido modificadas en su redacción y otras tantas han sido suprimidas por las anteriores instancias legislativas a que ha debido someterse este proyecto de ley.

En este sentido, existen algunas disposiciones que debieran agregarse al proyecto sometido a vuestra votación, las que permitirán el cumplimiento de los objetivos reseñados anteriormente de manera más eficaz.

En síntesis, las normas que debieran agregarse, a nuestro juicio, apuntan a las siguientes materias:

1) Publicaciones: Mantener la actual obligación que tienen las ISAPRES de publicar a lo menos una vez al año información suficiente y oportuna de interés para el público sobre su situación jurídica, económica y financiera.

2) Organización de la Superintendencia: El artículo 10 del proyecto menciona los departamentos en que se organizará la Superintendencia.

Dado el dinamismo con que crece el sistema de ISAPRES -a un ritmo cercano al 20 por ciento anual-, se hace necesario que el Superintendente cuente con la suficiente libertad para organizar el Servicio, para lo cual es preferible que la norma sólo indique el número de departamentos que tendrá el Organismo, además de la Fiscalía, y dejar a dicho funcionario la tarea de determinar la estructura departamental específica.

Lo anterior permitirá una mejor adecuación a la realidad que exista en un momento dado y hacer frente con mayor eficacia a las necesidades que se presenten, evitando la dictación de leyes modificatorias en este tema.

Un ejemplo claro de lo anterior es la necesidad indiscutible de que hoy en día la Superintendencia cuente con un Departamento Médico dentro de su organización, no sólo porque con ello se permitirá una mejor coordinación en el nivel interno de este organismo y en la relación de éste con los entes fiscalizados, sino porque existe, por parte de los usuarios, un creciente número de reclamos relacionados con materias netamente médicas, en donde la presencia de un departamento técnico especializado en estos

aspectos sería, sin duda, de gran ayuda en la resolución más pronta y eficaz de las controversias.

3) Calificación de los antecedentes para ser ISAPRE: El artículo 18 del proyecto trata de la solicitud y calificación de los antecedentes para que una persona jurídica opere como ISAPRE.

Se ha reproducido el texto actual del artículo correspondiente, por lo que la facultad de calificar los antecedentes sólo se refiere a constatar que se cumplen las exigencias legales. En consecuencia, no puede pronunciarse la Superintendencia sobre si la entidad interesada posee las condiciones necesarias para operar como tal. De este modo, habrá una función más activa y de mayor latitud en la calificación de los antecedentes que presente cada organismo al recabar su registro.

No es deseable que la autoridad siempre deba acceder al registro, asumiendo una responsabilidad política que no le corresponde, toda vez que si la entidad no tiene las condiciones para operar como tal, es probable que la opinión pública, sobre todo los afiliados a esa institución, se pregunten con justa razón por qué el organismo fiscalizador no le impidió su funcionamiento desde un principio.

En otras palabras, la facultad que se ha coartado dice relación con una potestad que todo organismo fiscalizador posee y que es bueno que ostente, ya que permite no sólo un control posterior de la institución, sino también uno anterior.

Y no debe temerse que con esa facultad se atente contra la garantía constitucional de la no discriminación arbitraria en materia económica, ya que debe recordarse que el precepto prohíbe una discriminación irracional, sin fundamento, por mero capricho, y ello jamás ha sido propuesto por el Gobierno. Solamente se pretende que el Superintendente pueda rechazar la solicitud del registro si no se acredita que la persona jurídica posee las condiciones necesarias para operar como tal. Y su decisión, obviamente, debe ser fundada. En caso contrario, la persona afectada presentará los recursos para cambiar esa decisión, entre los que destacan el de reclamación y el de protección, los cuales se presentan ante la Ilustrísima Corte de Apelaciones.

En consecuencia, debiera considerarse la norma aprobada anteriormente por la Cámara de Diputados y que fue modificada en la Comisión de Salud de este Honorable Senado.

4) Término del contrato: El artículo 33, inciso primero, del proyecto contempla la facultad del afiliado para solicitar la modificación de su plan de salud cuando ocurran determinadas situaciones.

Un aspecto importante dentro del ítem contractual es la situación de cesantía en que puede quedar un trabajador dependiente, lo que implica una imposibilidad de pagar las cotizaciones de salud.

En este sentido, el artículo 27 del proyecto de ley establece como una de las finalidades a que pueden destinarse los excedentes, precisamente, la de "cubrir las cotizaciones en caso de cesantía".

Ahora bien, puede ocurrir que el trabajador no tenga acumulados excedentes en su cuenta. ¿En qué situación se encontraría?

El artículo 33, en comento, establece que los contratos de salud deberán ser pactados por tiempo indefinido y que no podrán dejarse sin efecto durante su vigencia sino por incumplimiento de las obligaciones contractuales o por mutuo acuerdo. Agrega la norma que "con todo, la Institución deberá ofrecer un nuevo plan si éste es requerido por el afiliado y se fundamente en la cesantía o en una variación de carácter permanente de la cotización legal, o de la composición del grupo familiar del cotizante...".

En este sentido, y dado que es posible que se presenten problemas en cuanto a situaciones concretas de cesantía sin posibilidad de cubrirlas con excedentes, y sin alterar sustancialmente la norma que se someterá a vuestra votación, sería conveniente agregar un párrafo, de modo que la norma señalara que en caso de cesantía y no siendo aplicable el artículo 27 de esta ley, la Institución deberá acceder a la desafiliación si ésta es requerida por el afiliado.

5) Fallecimiento del cotizante: El artículo 39, inciso final, del proyecto, trata del fallecimiento del cotizante y de la obligación de la ISAPRE de ofrecer un contrato de salud a los titulares de la pensión de sobrevivencia y de orfandad.

La redacción del precepto es muy ambigua, lo que podría generar dificultades en la aplicación de esta norma protectora, por lo que se hace necesario aclararla y otorgar a la Superintendencia la facultad de regular la materia.

En este sentido, podría establecerse una norma por la cual se ofrecerá la celebración de un contrato de salud "a los beneficiarios del primitivo contrato que sean titulares de alguna pensión a que dé lugar el causante, si ello es requerido por los mismos. El plan de salud ofrecido deberá corresponder a la cotización legal a que dé origen la pensión, pudiendo las partes acordar uno que otorgue mayores beneficios con una cotización superior. La Superintendencia, a través de normas de general aplicación, regulará el ejercicio de estos derechos."

6) Aun cuando no fue una materia originalmente incorporada en el proyecto de ley, la concepción de un seguro que proteja frente a eventos catastróficos, por su importancia bien puede ser una materia que se incorpore en el actual texto legal, en cuanto a la idea de legislar en pro de una solución factible,

tema al cual se refirió el Honorable señor Díaz, y que es punto de vital importancia.

Nosotros vemos a diario como en los hospitales públicos o privados quienes tienen un contrato que no otorga bonificaciones muy altas deben efectuar copagos frente a circunstancias que implican eventuales catástrofes de orden económico -es el caso de accidentes, cirugía cardíaca, neurocirugía, cáncer y otros- y que muchas veces las personas, de cualquier nivel que sean, no pueden cubrir con sus bienes. Por ello, estimamos conveniente establecer en el texto del proyecto la obligatoriedad de un mecanismo de reaseguro, de carácter colectivo, que garantice la cobertura total de ese tipo de prestaciones, sin afectar significativamente los precios de los planes individuales de salud. Sin embargo, debe reconocerse que su implementación pasa por considerar un plazo prudente para determinar los costos de la medida, en base a los correspondientes y necesarios estudios técnicos.

No obstante todos los perfeccionamientos propuestos por la iniciativa legal que hoy se discute, existen algunos aspectos pendientes que inciden de alguna manera en el desarrollo del sistema de las ISAPRES, pero cuyo estudio y regulación está inmerso en un nivel más general, y escapa, por ende, al proyecto. Ello, sumado al retraso indudable que conllevaría una normativa en orden a solucionar en forma global todos los problemas que se presentan, hace concluir que no es esta la ocasión ni el instrumento más idóneo para abordarlos.

En todo caso, cabe señalar como prioridades para la futura agenda legislativa en materia de seguridad social los siguientes temas:

1. Cotización obligatoria. La cifra de la cotización para salud, ascendente a 7 por ciento, está establecida en los decretos leyes N°s 3.500 y 3.501, de 1980.

En este sentido, cabe destacar que es intención del Gobierno flexibilizar el referido porcentaje, en cuanto a mantener la obligación de contratar un seguro de salud, pero en relación con las necesidades reales del usuario, toda vez que hoy en día podemos constatar que el sector más joven afiliado a las ISAPRES se encuentra sobreasegurado.

Un avance en esa dirección se logra con el proyecto en debate, al regularse el destino de los excedentes de cotización de que trata el artículo 27, ya comentado.

Por otra parte, el Ministerio a mi cargo, en convenio con la Organización Panamericana de la Salud, ha encargado a consultores el estudio de cómo flexibilizar ese 7 por ciento. El punto es de por sí complejo, pero nos parece necesario hacer el intento, y es nuestra voluntad analizarlo a fondo.

2. Prevención. Otro tema que escapa en gran medida, a la regulación de la iniciativa que se somete a vuestra consideración se relaciona con el aspecto preventivo de la salud. Esta materia es tratada en la ley N° 18.469, por lo

que, en la medida en que esa normativa y su reglamento sean mejorados, los beneficios de reflejarán en los usuarios del sistema de ISAPRES. El artículo 30 del proyecto en discusión establece que las instituciones de salud previsual deberán dar cumplimiento a lo definido en el citado cuerpo legal respecto de la realización de controles y exámenes de carácter preventivo.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe destacar que el texto en debate permite que la Superintendencia conozca y dé su aprobación a los procedimientos y mecanismos relativos a los beneficios obligatorios que las ISAPRES otorguen, por lo que será posible mejorar, al menos, ese aspecto del problema.

3. Subsidio de 2 por ciento. Las dificultades de control en la aplicación de este subsidio, así como los excedentes que se producen durante la respectiva anualidad del contrato de salud, por aumento de la remuneración, son cuestiones que escapan a la iniciativa sobre las ISAPRES y caen dentro del ámbito de la ley N° 18.566, que lo estableció.

Sin perjuicio de lo anterior, debo señalar que éste es un tema delicado y prioritario para el Gobierno, que se encuentra empeñado en obtener la solución más justa y equitativa posible. En este sentido, el Consejo de Salud Privada, a instancia del Ministerio a mi cargo, ha estudiado una alternativa de modificación que, manteniendo los objetivos para los cuales se estableció el subsidio, contribuya a perfeccionarlo mediante su focalización, la simplificación del procedimiento y las facilidades para su fiscalización.

4. Tercera edad. Por la importancia del cuidado de la salud de las personas que se hallan en esta etapa de la vida, deseo reiterar nuestro compromiso de avanzar hacia una solución integral de sus problemas. Particularmente en cuanto a la salud, y de manera complementaria al avance que propicia el proyecto en análisis, la futura agenda legislativa de Gobierno deberá considerar seriamente la posibilidad de introducir un mecanismo de ahorro al respecto para ese sector prioritario de la población, como solución factible, de largo plazo, a la problemática por la que atraviesa.

El Ministerio de Planificación y Cooperación está realizando los estudios técnicos tendientes a respaldar una iniciativa legal en ese sentido, los cuales abarcan no sólo los problemas de salud de las personas de la tercera edad, sino también los aspectos sociales de convivencia de quienes alcanzan ese estado. Creemos que éste es un tema que preocupará en un futuro próximo, ya que si bien en la actualidad ese grupo equivale a 6 por ciento de la población chilena, a comienzos del próximo siglo alcanzará a 10 por ciento.

Señor Presidente, toda obra humana es susceptible de ser perfeccionada.

El proyecto de ley que hoy se somete a vuestra consideración no escapa a esta verdad. No obstante, con las correcciones esbozadas anteriormente y con las que el Honorable Senado efectúe, no me cabe duda de que habremos dado un gran paso en el proceso de integración público-privado por el que debe avanzar el esfuerzo modernizador en salud. Y ello habrá de continuar

con los futuros mejoramientos que se contemple abordar en el ámbito de la seguridad social.

Muchas gracias.

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Larre.

El señor LARRE.- Señor Presidente, Honorables colegas, el sistema de ISAPRES se inició con la dictación del decreto con fuerza de ley N° 3, del Ministerio de Salud, de 19 de mayo de 1981 -en 1989, se modificó dicha normativa en virtud de la ley N° 18.933, cuyo perfeccionamiento estamos analizando-, y ha experimentado un sostenido y progresivo crecimiento, demostrando sus efectivas bondades, en la medida en que 35 instituciones entregan sus servicios a través de todo el país. Ello beneficia, al primer semestre de este año, a 3 millones 191 mil 803 personas, cifra que representa 24,12 por ciento de la población nacional.

El incremento de cobertura ha sido posible por el aumento de la eficiencia, dentro de un esquema competitivo que ha impulsado a ofrecer más y mayores beneficios a costos cada vez menores. Ello ha permitido el ingreso de gran número de afiliados, generándose nuevas economías de escala y mayor estabilidad, lo que ha conducido a proyectar un desarrollo constante.

Con la toma de conciencia de los beneficiarios en cuanto a que la cotización obligatoria ya no es un impuesto, sino que forma parte del patrimonio de los trabajadores; de que la voluntariedad de la afiliación conlleva un avance importante en la libertad personal, y de que gracias al sistema vastos sectores de la ciudadanía pueden acceder a una atención médica que antes no estaba a su alcance, se ha logrado que en la actualidad coticen a estas instituciones personas de todos los niveles de ingreso. Cabe destacar que 37 por ciento de los cotizantes percibe remuneraciones inferiores a 130 mil pesos, y que sólo 26 por ciento de ellos obtiene ingresos que superan los 300 mil pesos.

Las ISAPRES han desarrollado, por otra parte, una estructura administrativa a lo largo del país. Entre ellas, las entidades medianas y grandes poseen oficinas en prácticamente todas las ciudades, de Arica a Magallanes. También existen algunas de carácter regional, pertenecientes a empresarios o grupos médicos.

Del mismo modo, han instalado complejos sistemas de información, para atender a los afiliados en distintos puntos del territorio, sobre la base de una red computacional interconectada. Tal racionalización ha permitido que el tiempo de atención se haya reducido considerablemente y, a la vez, enfrentar el crecimiento con sólo leves aumentos de infraestructura.

En el período 1981-1984, los costos de administración y venta del sistema eran cercanos a 30 por ciento del precio de venta del producto; en 1992, llegaron a sólo 18,3 por ciento. Esta baja se debió a un aumento real de la

eficiencia en la administración, al incremento del volumen y de afiliados, y a la disminución de los costos de venta.

Estas instituciones además han conducido a una presión sobre la demanda de servicios médicos privados en las Regiones, que se ha traducido en un acrecentamiento sustancial de los niveles de ocupación de las clínicas particulares y en una reversión en los resultados económicos de éstas. La generación de excedentes se ha traducido en nuevos proyectos de inversión en el campo de la atención ambulatoria y hospitalaria. En el período 1981-1993, el número de camas en ese sector se elevó de 3 mil a más de 10 mil. ,

En 1992, se otorgaron más de 27 millones de prestaciones a los beneficiarios del sistema, lo que equivale a un crecimiento de 18,9 por ciento respecto del año anterior, con un promedio de tres consultas médicas anuales por cada uno de ellos. Ese mismo año se presentaron 529 reclamos a la Superintendencia respectiva. Esto contrasta con la cantidad de las prestaciones, pues significa que se formuló uno por cada 50 mil casos. Si se considera que los resultados de los fallos se dividen en partes iguales, concluiremos que el nivel de satisfacción de los usuarios es realmente muy elevado.

Las prestaciones que otorgan las ISAPRES a sus beneficiarios se financian principalmente con la cotización obligatoria de 7 por ciento de las remuneraciones imponibles, al igual que con la voluntaria que puede pactarse.

En cuanto a los sistemas habituales que aplican esas instituciones para entregar sus beneficios conforme al plan contratado, ellos son el de reembolso de gastos médicos, el de convenios médicos y el de atención en infraestructura propia.

El proyecto en comento propone perfeccionar y precisar diversos aspectos del cuerpo legal vigente, manteniendo los lineamientos generales que han regido a las entidades durante más de una década. En consecuencia, ratifica la modalidad de los seguros privados en este ámbito, como un complemento indispensable del tradicional sistema público, en cuanto multiplican las opciones de las personas para el ejercicio del derecho a las acciones de salud.

Las modificaciones más relevantes que se plantean dicen relación a los requisitos de carácter financiero para crear nuevas ISAPRES y mantener en funcionamiento a las existentes, y a las precisiones que se sugiere incluir en los términos del contrato de salud, tendientes a darle mayor transparencia para su mejor comprensión por parte de los afiliados.

Tocante al primer aspecto, se dispone un capital mínimo, efectivamente pagado, equivalente a 5 mil unidades de fomento por institución, y la

constitución de una garantía, al momento de ser registrada, por 2 mil unidades de fomento.

También, para cautelar el cumplimiento de las obligaciones que asumen con los contratantes, estas entidades deberán mantener en la Superintendencia una garantía equivalente a un mes de cotizaciones percibidas.

Asimismo, se establece que cuando se produzca un excedente de la cotización legal, en relación con el precio del plan convenido, aquél será de propiedad del afiliado, e irá a incrementar una cuenta corriente individual. El saldo acumulado en ella podrá ser requerido por el afiliado o beneficiario sólo para cubrir las cotizaciones en caso de cesantía; para el copago, esto es, aquella parte de la prestación que es de su cargo; para financiar prestaciones de salud no cubiertas por el contrato, o para cubrir cotizaciones adicionales voluntarias.

En cuanto a las modificaciones propuestas acerca de las normativas que rigen el contrato de salud y las prestaciones, cabe destacar la exigencia de referirlo a un listado de éstas; la especificación de las restricciones a las coberturas y las precisiones y definición de las prestaciones que podrán excluirse de los planes; la obligación del otorgamiento del examen de medicina preventiva, y de la protección tanto de la mujer, durante el embarazo y hasta el sexto mes del nacimiento del hijo, como del niño, hasta los seis años; la mantención de la relación de precios por sexo y edad que se hubiere establecido en el contrato original, usando como base de cálculo la edad de los beneficiarios en esa época, y, en caso de fallecimiento del cotizante, la obligatoriedad de la institución de ofrecer un contrato de salud a los titulares de la pensión de sobrevivencia y orfandad.

Sobre el particular, se destacan las precisiones acerca de lo que se entiende por enfermedades preexistentes, fijando un plazo máximo de dos años para excluir del plan las declaradas por el cotizante, y la obligatoriedad de la institución de cubrir las enfermedades de ese tipo no declaradas cuando el afiliado lleva más de cinco años adscrito a ella.

En otro ámbito de modificaciones, se eliminó el impedimento para que las ISAPRES celebren convenios con los servicios de salud para el otorgamiento de los beneficios pactados; se autorizó la creación del Departamento de Informática, y se estableció la planta de la superintendencia de ISAPRES.

En las disposiciones transitorias se establece el plazo que tendrán las instituciones existentes para adecuarse a las nuevas exigencias sobre patrimonio y garantía.

El proyecto propuesto por el Ejecutivo ha sido objeto de cambios que lo han perfeccionado, tanto en la Cámara de Diputados como en la Comisión de Salud del Senado.

En general, debo comentar que, a través de la discusión, se ha limitado la discrecionalidad que se otorgaba a la Superintendencia de ISAPRES en la supervisión del sistema.

Considerando que el proyecto cumple ahora con los objetivos que impulsaron su proposición, informo que él será aprobado por los Senadores de Renovación Nacional.

He dicho.

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Piñera.

El señor PIÑERA.- Señor Presidente, estamos tratando un tema que en estos instantes está siendo objeto de análisis en muchas de las sociedades más desarrolladas del mundo, y donde se lo considera uno de los de mayor prioridad para la población. La situación se repite en países de niveles muy disímiles entre sí, partiendo por el que más destina a gastos en salud, como es Estados Unidos, donde realizan una profunda reforma y terminando por Bolivia que, en materia de salud pública, muestra un grado de retroceso gigantesco.

La verdad es que, en esta materia, la tecnología, lejos de resolver los problemas de salud, en cierto sentido los está agravando, porque el incremento significativo de las expectativas de vida que los avances en la ciencia médica han traído aparejados, ha significado también una enorme demanda de salud de la población.

Por otra parte, en estudio recientemente publicado en una revista que tal vez sea la de mayor prestigio en el rubro, demuestra con mucha claridad que el costo de la tecnología de salud se ha más que duplicado en los últimos diez años, y podría volver a duplicarse en los diez próximos.

Por tal razón, me parece que éste es un tema que irá adquiriendo cada vez mayor importancia.

En nuestro caso, durante mucho tiempo (a pesar de que Chile fue pionero en materia de salud pública en el contexto de América Latina) se centralizaron en el Estado las tres funciones básicas de un sistema público de salud: la normativa, la de financiamiento y la de prestación de servicios. Sin duda, ellas son de muy diversa naturaleza, y no necesariamente deben estar en una misma mano; más aún, todo aconseja diferenciarlas.

Ello cambió en forma bastante significativa durante el Gobierno anterior por reformas estructurales llevadas a cabo a través de dos mecanismos principales.

En primer lugar, se separaron las tres funciones mencionadas, dejando en manos del Ministerio el aspecto normativo; en una institución pública distinta, el de financiamiento, y, finalmente, en el Servicio Nacional de Salud de esa época, la prestación de los servicios.

En segundo término, se produjo un cambio muy importante, que estuvo básicamente iluminado por tres principios: el de la subsidiariedad, que propende a que el Estado asuma las tareas que el sector privado no puede realizar en forma eficiente y conveniente; el de la focalización, según el cual el Estado debe concentrarse, en materia social, en satisfacer las necesidades de quienes no pueden autoproverseer de los servicios, y, por último, el de la libertad, consistente en no confundir el hecho de que el Estado debe intervenir para solucionar problemas sociales, con el menoscabo de la libertad de las personas, pudiendo los beneficiarios, incluso los más necesitados, elegir, optar, y ejercer ese derecho.

De ahí surgió una separación entre el servicio de salud público, que fue objeto de las reformas que acabo de mencionar, y el sistema de salud privado, que significó liberar al Estado de la responsabilidad de atender los sectores de mayores ingresos (que en un principio se pensó que iban a ser muy minoritarios).

Sin embargo, esta separación, que sin duda permite avanzar en el camino de la focalización, de la subsidiariedad y de la libertad, ha tendió un desarrollo insospechado. Me tocó revisar recientemente las proyecciones que del sistema privado de ISAPRES se hicieron en los tiempos cuando se generó, y la verdad es que entonces la más optimista no alcanzaba ni al 50 por ciento del crecimiento que tales organizaciones han tenido a la fecha.

Se han dado aquí las cifras: hoy día hay 3 millones 190 mil beneficiarios, lo cual representa el 24 por ciento de la población. Dejo en claro que todos han optado libremente por el sistema de ISAPRES, pues tuvieron la opción de mantenerse en el sistema público de salud.

Es cierto que en los comienzos las ISAPRES crecieron con los sectores de más altos ingresos; pero nuevamente las cifras muestran que esa tendencia se ha ido quebrando y que gran parte de su dinamismo ha provenido en los últimos años de afiliados de ingresos medios y medio-bajos. Los que tienen rentas inferiores a 150 mil pesos superan un tercio del total.

Un señor Senador planteó aquí como síntoma o signo negativo el monto que alcanzan las utilidades de esas instituciones. Incluso el señor Ministro dijo que las utilidades no son en sí mismas un factor negativo. La verdad es que, en una economía libre, la utilidad es un premio a la eficiencia en la medida en que exista un mercado perfectamente transparente y competitivo. De hecho, el de las ISAPRES (salvo algunas observaciones que voy a exponer) se ha caracterizado por su competencia y también por su dinamismo. Se han producido cambios en las posiciones relativas de ellas. Algunas nuevas han obtenido grandes éxitos; otras, también nuevas, han sufrido serios fracasos, todo lo cual es propio de un mercado en crecimiento, libre y competitivo, no sujeto a estructuras monopólicas.

Ahora bien, quiero, en primer lugar, reconocer que este proyecto pretende -y lo logra en gran medida- perfeccionar el marco actual de las ISAPRES.

La exposición bastante completa del Honorable señor Larre, a cuyos planteamientos adhiero, me ahorra comentarios en la materia.

Haré algunas sugerencias adicionales no contempladas en el proyecto. Unas cuantas han sido recogidas por el señor Ministro.

En primer lugar, establecer la cotización mínima del 7 por ciento de la renta podría aparecer como una medida algo discrecional. Lo que la ley debe exigir a todas las personas es una cotización mínima obligatoria que les garantice un plan básico de salud. Por eso pienso que la cotización mínima, en vez de estar expresada como un porcentaje de la renta en el sector privado de la salud, debiera estarlo como un monto mínimo necesario para satisfacer un programa básico en este aspecto, en forma tal que la ley obligue a todos los chilenos a ahorrar un determinado porcentaje para un plan básico de salud y, de ahí en adelante, cada persona libremente destine a este fin los recursos que le son propios.

Seguidamente, y buscando una mayor transparencia del mercado de ISAPRES, creo que la principal dificultad para una competencia y transparencia perfectas en el mercado es la complejidad del producto. A un usuario cualquiera le es extraordinariamente difícil evaluar y comparar las distintas ofertas disponibles en el mercado. Y esa incapacidad del usuario común le impide transformarse en el mejor controlador y evaluador de las bondades relativas de las distintas instituciones.

Comparar planes es tarea compleja, y el mejor resultado se logra cuando se invierten muchos recursos en ese ejercicio de análisis, que es lo que normalmente se hace en las negociaciones colectivas con las ISAPRES. Pero -repito- es muy difícil para el usuario individual conocer las características tanto del servicio como del precio, y, en consecuencia, tomar una decisión perfectamente informada. Por lo tanto, es necesario facilitarle los medios para efectuar una comparación adecuada en este sentido, tal como se está intentando en materias de rentas vitalicias.

La tercera sugerencia tiene que ver con la idea de un ahorro adicional obligatorio para cubrir necesidades de salud extraordinarias durante la tercera edad. Los estudios realizados muestran que, efectivamente, en la tercera edad el gasto promedio en salud supera al incurrido, por persona, durante las etapas anteriores de su vida. Sin embargo, también es cierto que en éstas existen desembolsos excepcionales de otro tipo. Por de pronto, en la tercera edad normalmente no hay cargas familiares y, en consecuencia, el financiamiento de la salud sólo se refiere a la persona misma, o a la pareja, no al grupo familiar. Por otro lado, en los primeros períodos de la vida deben efectuarse también otros gastos muy importantes por concepto de educación, adquisición de vivienda y de bienes durables, etcétera, los cuales, generalmente -de acuerdo a estadísticas de consumo elaboradas por el INE para distintos tramos de edad- son más elevados en esas etapas. Por lo tanto, antes de establecer un ahorro adicional obligatorio para la tercera

edad, habría que estudiar muy a fondo la estructura de gastos de una familia promedio durante distintas etapas de su vida.

Cabe señalar que el diagnóstico sobre el sector salud hecho durante la campaña del plebiscito y, posteriormente, en la presidencial por parte de la Concertación fue extraordinariamente crítico y muy severo. No entraré en detalles al respecto; pero la situación de la salud fue un tema muy importante y crucial en las campañas políticas de 1989 y 1990. He recordado lo anterior porque hoy, pese a que en estos casi tres años y medio de Gobierno prácticamente se ha duplicado el presupuesto en dólares de la salud pública (no es así en términos de unidades de fomento, por razones obvias), incrementándose de 600 millones a una cifra cercana a mil 100 millones de dólares, se percibe que la ciudadanía no está conforme. Eso es lo que uno intuye diariamente y ha sido corroborado por una reciente encuesta de CEP-ADIMARK. Es posible que -como dijo el señor Ministro- esta medición tenga problemas metodológicos y no refleje correctamente la realidad; pero, sin duda, denota que existe un profundo descontento en la población respecto de la calidad, oportunidad y cantidad de los servicios de salud. Es evidente que los chilenos no están satisfechos con respecto a la salud. Y esto es sorprendente porque -repito- el gasto en dólares del sector se ha doblado, y en moneda real chilena muestra un incremento de 66 por ciento. Indudablemente -estoy seguro de no equivocarme-, la gente no reconoce un mejoramiento equivalente a ese aumento ni en la calidad ni en la cantidad de los servicios de salud que se prestan.

A mi juicio, ese descontento se halla estrechamente relacionado con el proyecto en debate. Porque la verdad es que, como se ha manifestado muchas veces, la salud pública en Chile está mal estructurada; es un enfermo que no va a sanar simplemente con mayores recursos, con más de lo mismo: requiere de una profunda reforma estructural, a cuyo respecto, si bien se han hecho anuncios de reforma por parte de la autoridad pública -recuerdo por lo menos dos del Ministro de Salud anterior y uno del titular actual-, no se ha avanzado lo suficiente en la introducción de cambios.

En esta materia, hay cuatro lineamientos básicos que debieran orientar cualquier reforma estructural en salud, uno de ellos íntimamente ligado a esta iniciativa legal.

En primer término, se requiere descentralizar el Sistema Nacional de Servicios de Salud pública, a fin de desburocratizarlo y dar autonomía a las entidades que en este sector deben crearse en función de esta descentralización.

En segundo lugar, es fundamental establecer incentivos claros tanto para los establecimientos autónomos y descentralizados como para las personas, de forma tal que el mecanismo de estímulo esté asociado a los objetivos que persigue la reforma. Actualmente, en algunos casos los incentivos no existen y en otros son extraordinariamente insuficientes.

Tercero, es preciso establecer una relación de libertad, para que haya colaboración o competencia en la prestación de servicios de salud por parte de los organismos públicos y privados. Hoy en día hay muchas trabas a la colaboración -algunas están siendo removidas en este proyecto; por ejemplo, la prohibición de que las ISAPRES contraten servicios con organismos estatales- y también a la competencia entre las distintas instituciones, públicas y privadas, ya que están sujetas a reglamentaciones diferentes.

Cuarto, es fundamental avanzar decididamente hacia un sistema de libre elección. Si se suman los aportes que realizan las millones de personas afiliadas al FONASA por concepto de la cotización obligatoria de 7 por ciento, y a eso se le agrega el aporte que el Estado entrega a esa entidad, y el total se divide por el número de sus imponentes y beneficiarios, se llega a una cifra casi idéntica a la del costo de los planes básicos de salud en el sector privado. En consecuencia, señor Presidente, no existe un abismo de recursos entre el sector público y el privado en materia de salud, como sí lo hay entre la educación pública y la privada. Y, puesto que el costo del sistema estatal de salud es más o menos equivalente al del sistema privado, debiéramos preguntarnos por qué subsisten diferencias de calidad de tal magnitud. En mi opinión, ellas se explican por la ausencia de los cuatro principios rectores de una reforma estructural en este ámbito. Aprovecho la presencia del señor Ministro para proponer que no sigamos con la discusión ideológica de si la salud debe ser pública o privada. Ese debate no debiera corresponder a las cúpulas políticas ni a los partidos políticos y ni siquiera a los Diputados y Senadores. Existe un mecanismo mucho más democrático para resolver la disputa: permitir que las personas afiliadas al FONASA decidan si su cotización obligatoria, más el subsidio fiscal, lo aportan -en forma libre- al FONASA y, por tanto, se mantienen en el sector público, o utilizan esos recursos para incorporarse a las instituciones de salud privadas. De esa forma, señor Presidente, sin mayor costo para el Gobierno ni para el Estado, serán los propios interesados los que, libremente, resolverán si el sistema de salud que se expande será el público o el privado. Esa definición, en un contexto de competencia equitativa entre ambos sectores, más la libertad de las personas, es, a mi modo de ver, la mejor forma de compatibilizar libertad de elección con eficiencia en la asignación de los recursos del Estado.

El proyecto en análisis perfecciona el sistema de ISAPRES, permite una mejor colaboración entre los sectores público y privado y, en último término, contribuye a fortalecer una de las opciones de salud de nuestro país, aunque no la única, indudablemente, porque debe subsistir el área fiscal. Sin perjuicio de que el sector público tiene obligaciones que no pesan sobre el sector particular -por ejemplo, todo lo relativo a medicina preventiva- y de que hoy se efectúan transferencias al área privada que no se justifican y que es preciso eliminar, eso no obsta a que insistamos en la urgencia absoluta de una reforma estructural en el ámbito de la salud. Y, dado que este proyecto apunta en esa dirección, reafirmo el anuncio que hizo ya otro Senador de estas bancas en el sentido de que lo votaremos favorablemente.

El señor MONTT (Ministro de Salud).- ¿Me permite, señor Presidente?

El señor URENDA (Vicepresidente).- Tiene la palabra el señor Ministro.

El señor MONTT (Ministro de Salud).- Señor Presidente, hubiera deseado responder al final todas las observaciones; pero la intervención del Senador señor Piñera hace necesario contestar algunos de sus planteamientos, en los cuales en general podríamos estar de acuerdo -el problema de la salud es muy complejo y es asunto de discusión en todos los países del mundo-, y proporcionar antecedentes para centrar el debate.

Se tiende a confundir lo que es la salud pública. Esta tiene a su cargo la salud de toda la población a través de inmunizaciones, de prevención, del control del medio ambiente para evitar que las personas se enfermen, etcétera.

Los indicadores de salud exhiben resultados satisfactorios, considerando nuestro nivel de inversión: 73 años como expectativa de vida para los chilenos es semejante a lo que esperan los alemanes y los canadienses al nacer; disminuyen la mortalidad infantil y la neonatal; se reduce la desnutrición; existe un ciento por ciento de accesibilidad de la población a la atención médica y un 96,5 por ciento de los partos reciben atención profesional. Sin embargo, se analiza el tema centrándolo en la atención médica propiamente tal. En el país se está proporcionando atención médica, en los niveles primario, secundario o terciario, a toda la ciudadanía. Y cuando esa atención se masifica, es lógico que se empiece a pedir mayor calidad. Eso es lo que hoy se reclama y lo que, es gran parte, reflejan las encuestas. Pero ello no significa que la atención médica tenga que resolverse por otras vías de financiamiento, entregando a las personas el denominado "subsidio a la demanda". Quiero ser absolutamente honesto: en esta materia prescindo de los problemas políticos, porque, además de Ministro -naturalmente tengo una posición política-, soy médico. Me parece que el mayor error que podríamos cometer sería aplicar en Chile el subsidio a la demanda. Constituiría la manera más rápida de obtener un resultado no deseado: el incremento de los costos. El Honorable señor Piñera se refirió a Estados Unidos. Y es un país que está gastando 3 mil dólares per cápita en salud. Si bien allá no se otorga derechamente un subsidio a la demanda por parte del Estado, lo cierto es que hay subsidios por intermedio de las empresas. Y el señor Senador ha de saber que un automóvil fabricado en ese país tiene incorporado en su producción un costo para salud de mil 500 dólares. Y ha de saber también que en Estados Unidos 40 millones de americanos no tienen acceso a la salud. Por lo demás, ¿cómo podemos hablar de subsidio a la demanda, si el mismo Honorable señor Piñera reconoce que falta más transparencia en la información a los beneficiarios de las ISAPRES, que suponemos que son las personas con mayor acceso a ella? En Chile hay 17 por ciento de ruralidad y en algunas zonas ésta alcanza a cerca del 50 por ciento. Entonces, ¿podemos pedir a esas comunas alejadas que cuenten con la debida información con el objeto de que puedan

escoger la mejor prestación de salud a un nivel económicamente aceptable para sus habitantes?

Ese es el problema, señor Senador. Por ello, no creo que en las actuales condiciones de desarrollo social del país se pueda entregar a esa gente un subsidio a la demanda. Esto no lo dice sólo el Ministro que habla, sino que figura en todos los textos actuales de administración de salud: no es posible otorgar subsidios cuando las personas no tienen acceso a la debida información. Y Su Señoría sabe lo complicado que es proporcionarla.

Por lo tanto, este problema es de larga discusión y podríamos dedicar varias sesiones al análisis de la materia.

Quiero aclarar algo: aquí no existe un dilema público-privado. Nuestra preocupación ha sido justamente producir una interacción del sistema público y el privado para brindar mejor atención de salud a las personas. Por eso estamos mejorando nuestros propios hospitales, para que los beneficiarios de las ISAPRES puedan acceder a las prestaciones que ofrecen aquéllos. Porque tampoco es conveniente para la comunidad nacional que se sigan construyendo más hospitales en Chile y, por lo tanto, que haya más camas, en circunstancias de que los modelos de atención han ido cambiando y se está privilegiando la atención ambulatoria, sobre todo en el nivel primario.

Me he preocupado mucho de recoger las críticas respecto de lo que ha significado la inversión en salud en Chile, especialmente en los hospitales. Y creo que son injustas. Como soy Ministro sólo desde hace diez meses, puedo hablar con objetividad sobre el problema.

Fue necesario hacer una inversión en los hospitales públicos porque había que rescatarlos para el bien del país. Pienso que ello es legítimo. Y hubo que gastar en calderas, en servicios de esterilización y de alimentación y en todos aquellos aspectos fundamentales para su buen funcionamiento. Sin embargo, estas inversiones de alto costo no se ven. También se destinaron recursos a equipamiento y a escáneres, llegando a 5 mil los equipos que se han adquirido en estos años.

Por lo tanto, en esto sí que se refleja lo realizado por el Gobierno, porque son cosas que están a la vista. Si el señor Senador visitara los hospitales públicos -especialmente los de provincias, más que los de Santiago-, se enorgullecería de ser chileno al encontrarse con establecimientos al mejor nivel de cualquier clínica privada. Creo que esto nos debe satisfacer a todos.

Ahora bien, respecto de cómo manejar este complejo sistema público, por supuesto que la descentralización es un factor primordial para obtener eficiencia en la administración de los fondos del sector; pero ella debe ser efectiva, y para lograrlo debemos contar con los recursos humanos, de profesionales y de todo un equipo de salud capacitado. Y ésa es otra inversión importante que estamos haciendo.

Por consiguiente, me parece que la discusión o el dilema de qué es mejor, si lo público o lo privado, para mí es algo absolutamente superado. Porque, como sector público, compramos servicios al sector privado, al igual que éste también adquiere los nuestros. Y ojalá que lo haga en gran medida para mejorar la estructura del primero.

Estoy de acuerdo con el Senador señor Piñera en el sentido de que la cotización mínima debería reajustarse conforme a un plan, que Su Señoría llamó "básico". Pero eso no es tan sencillo de llevarlo a la práctica, porque hoy día el sector público entrega una medicina integral a sus usuarios, y el plan básico de ninguna manera podría ser inferior a lo que actualmente se otorga. De modo que presenta algunas complejidades. Pero tenga la certeza, señor Senador, de que el asunto lo estamos estudiando científicamente, con el apoyo de organismos internacionales.

El señor PIÑERA.- Señor Ministro, ¿me permite una interrupción muy breve, con la venia de la Mesa?

El señor MONTT (Ministro de Salud).- Por supuesto, Su Señoría.

El señor URENDA (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Senador señor Piñera.

El señor PIÑERA.- Muchas gracias. En verdad, hemos logrado encontrar muchos puntos de acuerdo con el señor Ministro. Pero, tal vez, el más importante es desideologizar la discusión entre salud pública y salud privada, porque indudablemente en Chile deben subsistir ambas durante mucho tiempo o, al menos, por el período que uno pueda anticipar.

Mi planteamiento apunta al hecho de que nadie puede quedar cautivo en ninguno de los dos sistemas. En otras palabras, que el subsidio que el Estado y la sociedad están dispuestos a otorgar a ciertos compatriotas en función de sus necesidades económicas no signifique dejarlos atados al sistema de salud público, sino que las personas puedan optar entre destinar esos recursos al FONASA, o a una ISAPRE; vale decir, que en ambos casos sean ellas las que elijan.

Aquí no pretendemos destruir lo establecido, sino que estamos tratando de que los dos sectores de la salud, el público y el privado, compitan en igualdad de condiciones y que sean los usuarios quienes escojan libremente el más apropiado para ellos. Esta fórmula se ha aplicado con éxito en muchos países.

Tal como lo dijo el señor Ministro, en Estados Unidos no existe el subsidio público; naturalmente, puede haber otros subsidios a nivel de empresas, como los hay para diversos usos. En todo caso, en lo que respecta a lo nuestro, la idea es -como señalé- que las personas puedan elegir libremente su sistema de salud, porque hoy día acceder al subsidio público implica quedar atado al FONASA, sin que se pueda optar por las ISAPRES. Y esa condición de inequidad existente entre ambos sectores impide una

competencia igualitaria para desarrollar un buen sistema en función de sus méritos, y no conforme a la discriminación establecida en la ley.

Gracias, señor Ministro.

El señor URENDA (Vicepresidente).- Puede continuar con el uso de la palabra el señor Ministro.

El señor MONTT (Ministro de Salud).- Señor Presidente, son claras las diferencias de apreciación que tenemos con el Senador señor Piñera.

Ahora bien, desde el punto de vista técnico -y tendría que alargarme mucho en mi exposición para justificar este argumento-, no creo que pueda operar el subsidio a la demanda respecto de los usuarios del sector público. Desde luego, si el país sigue creciendo como lo ha estado haciendo durante estos tres años y medio o casi cuatro años de Gobierno, es probable que muchas otras personas decidan incorporarse a las ISAPRES. Pero hay que tener claro que el sistema público -precisamente, porque desarrolla una labor social importante para los más pobres de este país- debe ser un regulador en la contención de los incrementos en los costos en salud. Y se pretende hacerlo competitivo a fin de que las personas afiliadas a una ISAPRE puedan concurrir a atenderse en nuestros hospitales en buenas condiciones.

Concuero con el señor Senador en cuanto a que no se trata de un problema ideológico, porque el asunto cruza a veces las posiciones ideológicas. Estoy hablando como una persona que tiene cierta experiencia sobre el tema y que siempre ha sostenido que la solución no es el subsidio a la demanda, al menos en este momento. Y también coincidimos en que ambos sistemas, el público y el privado, deben funcionar e interactuar entre ellos, porque, desde el punto de vista público, todavía hay que resolver muchos problemas en salud, especialmente para los 4 millones de pobres que aún existen en nuestro país.

Muchas gracias, señor Presidente.

El señor URENDA (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Ruiz-Esquide.

El señor RUIZ-ESQUIDE.- Señor Presidente, en reiteradas oportunidades esta Corporación ha conocido antecedentes y proyectos relacionados con la salud de los chilenos. También los Senadores sabemos, por experiencia personal y política, que la salud es un tema relevante y cada cierto tiempo emergente.

Tal vez, lo que nunca hemos hecho es discutir a fondo la manera en que, más allá de las definiciones clásicas, concebimos la salud, qué valor antropológico le damos y cómo la valoramos en cuanto es la expresión de la internidad del hombre. Si así lo hiciéramos, creo que podríamos concordar respecto de cuan lejana está en la concepción ética del ser la sola visualización económica, técnica o estadística de la salud o la medicina. Estaríamos de

acuerdo también en que la enfermedad jamás podrá ser analizada como un mero hecho biológico susceptible de una transacción comercial. Ella, que es consustancial al hombre, debe entenderse como el momento de más dramática indefensión del ser humano. Nunca, en consecuencia, éste está más a merced de la solidaridad del cuerpo social y de la conmiseración de sus semejantes que cuando se halla enfermo.

Por lo tanto, toda la voluntad como nación -expresada aquí en los distintos discursos de los señores Senadores- debe concebirse en esa perspectiva, a la que deben ser referidas las leyes y las estructuras técnicas. El valor ético dependerá, entonces, de dónde esté el centro del objetivo, objetivo en el cual nada, a mi juicio, puede hacer que unos se encuentren más desprotegidos que otros, porque esa protección atañe a quienes nacieron iguales en sus derechos. Ello no obsta para que la modernidad y la eficiencia sean resguardadas en todos los sistemas utilizados.

Señor Presidente, el proyecto que hoy discutimos debemos entenderlo en esa dimensión. Se refiere a las modificaciones introducidas al sistema de salud previsional, y a la forma institucionalizada de atención privada. Esta fue concebida como un seguro de salud con características sui generis en la historia de la medicina chilena, y también en el mundo. Los sistemas que se le asemejan -en esta Sala de alguna manera se han traído a colación- carecen de los privilegios y protecciones que tiene el modelo establecido en Chile en 1981, en las condiciones legislativas de ese entonces. De aquí la complejidad de su análisis y la dificultad para valorarlo realmente en distintas perspectivas, a doce años de su funcionamiento.

Por eso, no haremos un examen a fondo sus virtudes y defectos. Tampoco discutiremos la estructura final del sistema de salud que tendremos en Chile. Creo que eso no corresponde al ámbito del debate que estamos sosteniendo hoy día en el Senado. Permítaseme solamente recoger algunas expresiones vertidas en esta Sala, y que son verdad, en cuanto a que el cambio epidemiológico, la mayor exigencia cultural por el derecho a la salud y el costo más elevado de la atención médica han puesto en crisis los modelos más socializantes y también los más privatizadores, que hoy vienen de vuelta hacia una forma más realista y adecuada para cada país.

Este contexto tuvo presente el Ministro del ramo cuando manifestó la necesidad de crear relaciones e interrelaciones apropiadas en la maximización de los recursos de los sectores público y privado.

Ahora bien, estamos discutiendo un tema que involucra a cerca del 25 ó 30 por ciento de la población chilena. Y, por lo tanto, es importante lo que acá resolvamos. Por eso, no puedo dejar de mencionar algunos antecedentes sobre el particular.

Se ha dicho -y es verdad-: que la población chilena tiene dos grandes opciones en cuanto a salud previsional: el sistema público, con distintos subsistemas, y el privado, con dos subsistemas, uno de los cuales lo

constituyen ISAPRES, como modelo institucionalizado. El primero atiende aproximadamente a 9 millones de personas y el otro, a alrededor de 3 millones 300 mil. Y hay cerca de 700 mil chilenos adscritos a diversas instituciones, o que carecen de protección en este ámbito.

En 1991, el subsistema que estamos estudiando había administrado 190 mil 400 millones de pesos para atender al 19,8 por ciento de la población, es decir 40 por ciento del gasto total del país en salud. En cambio, en el sector público la cifra alcanzaba a los 279 mil millones de pesos para brindar atención al 70 por ciento de los chilenos, representando un gasto de sólo 60 por ciento del total. Y, al hacer la extrapolación, se explica el gasto per cápita de ese subsistema privado en 1993, que fue de 220 dólares, contra 85 dólares para cada beneficiario del sector público. Esto demuestra la diferencia que algunas veces se señala respecto de ambos modelos; más adelante me referiré a esta materia. Es un parámetro que debemos tener presente al legislar sobre las ISAPRES, por cuanto marca la realidad de la salud chilena.

Es necesario, sin embargo, valorar lo que Chile hace con ese nivel de inversiones, que representa no más de 4,2 por ciento del producto geográfico bruto, al compararlo con el de otros países citados aquí como ejemplos de lo que debería realizarse en nuestra nación. En Estados Unidos, ese gasto es de 2 mil 50 dólares (son cifras aproximadas, pero en todo caso inferiores a las indicadas en la Sala), con un 11,2 por ciento del PGB; en Japón, de 915 dólares, con 6,8 por ciento de ese índice, y en el Reino Unido, de 758 dólares, con 6,1 por ciento del PGB.

Pero existe otra cifra más para nuestro asombro. El gasto per cápita en atención primaria en Chile no alcanza a 7 dólares, cifra no comparable con la de otras naciones de nuestro nivel socioeconómico, epidemiológico o biomédico. Es la expresión histórica de un sistema nacional que dio respuesta al requerimiento de nuestro país y, sobre todo, de un recurso humano de excepción, como norma general, en todos sus estamentos.

Con ese telón de fondo, el subsistema de las ISAPRES presenta una realidad muy distinta de la del resto del sistema, con algunas peculiaridades respecto de las cuales no haré ningún juicio de valor, y que sólo expondré al Senado para un mejor análisis del tema. Esa realidad es la que explica mi renuencia a aceptar las modificaciones planteadas en lo que va corrido de la tramitación del proyecto.

Tampoco me voy a referir a la forma como se generó el sistema, aunque es un elemento que debe tenerse en cuenta al estudiar su estructura y funcionamiento. Al respecto, no debemos olvidar que gran parte de la oposición (gremial, profesional y académica) que tuvo al momento de crearse, en cuanto a la manera de concebirlo, surgió porque simultáneamente se disminuyó de modo drástico el aporte presupuestario al sector público. Sólo la variación entre 1981 y 1991 así lo confirma: el gasto en ese ámbito subió apenas en 10 mil millones de pesos, con un aumento

paralelo evidente de los habitantes y del costo de atención, en esos diez años, que no guarda relación con tal incremento.

Este deterioro explica, en buena medida, la actual insatisfacción, generada a pesar de la inversión realizada. Y el 70 por ciento de los insatisfechos -según se ha demostrado en encuestas hechas- corresponde a personas de altos ingresos, adscritas, por lo tanto, a una ISAPRE. De manera tal que cuando se habla de la insatisfacción global respecto del sistema de salud, ella no se puede achacar sólo al sector público.

Más aún: las encuestas señalan que más del 40 por ciento de los afiliados a una ISAPRE manifiestan una insatisfacción que es imposible explicar, si realmente el sistema funcionara como se sostiene.

La protección del Estado a un subsector privado con normas privilegiadas desde el momento de su instalación en el país y el deterioro paralelo del subsector público a través de políticas restrictivas aplicadas por el mismo Estado, son los elementos que, en mi opinión, justifican las reformas que el sistema requiere y que todos los señores Senadores han considerado necesarias.

El sistema privado funciona como un seguro de salud, pero con una especial característica: el pago no corresponde a la capacidad financiera del cotizante ni a los beneficios que se desea obtener, sino a un porcentaje cautivo del ingreso de los afiliados, independientemente del gasto que éstos originen.

Los señores Senadores que me precedieron en el uso de la palabra abundaron en este aspecto, de manera que no resulta necesario que me extienda más sobre él. Constituye un punto relevante -reconozco que el proyecto representa un avance importante hacia la transparencia del sistema- y explica en buena medida las utilidades que éste ha obtenido en los últimos años.

Sabemos que la ISAPRES pueden ser de dos tipos: cerradas, si sólo atienden a un grupo determinado, y abiertas, si admiten la afiliación de cualquier persona que desee inscribirse en ellas.

Para los efectos del análisis, deben importarnos las últimas, que concentran -es posible que haya variaciones todos los años- 95 por ciento de los cotizantes y 98 por ciento de las utilidades.

También las podemos dividir entre las que persiguen fines de lucro y aquellas sin fines de lucro. Estas últimas tienen la obligación de reinvertir. En la discusión particular ahondaremos en esta materia; mientras tanto, podemos utilizar cifras globales sin caer en grandes errores.

Quiero ser muy franco. Desde mi punto de vista y el de la mayoría de los Senadores de estas bancas, en el campo de la salud no es aceptable la obtención de utilidades por la simple intermediación financiera o de gestión

administrativa. Sin embargo, reconozco lo anterior como una realidad, sólo para los efectos de analizar el modelo.

¿Cuáles son las cifras, señor Presidente?

En 1992, el sistema obtuvo utilidades por 9 mil 860 millones de pesos, aproximadamente 25 millones de dólares, que corresponden a alrededor del 4,7 por ciento de su operación. En 1991, esta rentabilidad fue de 8,6 por ciento, y en 1990, de 12,3 por ciento, lo que no es nada despreciable para un sistema que se mueve en un ámbito como el de la salud.

Tales utilidades son las que se reparten las ISAPRES abiertas, en una estructura de propiedad que hasta ahora no he logrado conocer plenamente y que sólo permite precisar que tres de ellas acumulan el 51 por ciento de los cotizantes, y seis, el 82 por ciento. Asimismo, esas utilidades pueden ser medidas de distintas maneras, ya que corresponden, como indiqué, a una mera intermediación financiera en el campo de la salud, la que desde un punto de vista de principios me resulta inaceptable. Esculapio, que hace muchos siglos fijó un marco ético, sostuvo que "el ejercicio de la medicina no es como vender aceite, por muy noble que sea atender el homenaje de los dioses".

No me refiero a la atención privada que otorga un profesional de la salud administrando sus conocimientos en forma absolutamente legítima, sino a la gestión meramente financiera que genera los citados 9 mil 860 millones de pesos. De éstos sólo se reinvierten alrededor de 4 mil 500 millones, y el resto, que asciende a más de 5 mil millones, constituye el ingreso de las ISAPRES abiertas.

Con todo, asumiendo la plena legitimidad de tales ganancias, cabe preguntarse si éstas se producen con las reglas propias del mercado -como aquí se ha planteado-, lo cual justificaría su creación y, en esa perspectiva, su administración y funcionamiento.

Creo que no ha sido así hasta la fecha. Y el proyecto, aun con todos los reparos que me merece, tiene la ventaja de corregir ese punto de vista.

El sistema que obtiene dichas utilidades está de tal manera subsidiado que supera toda comparación con el gasto nacional en otras áreas de la salud, hace insostenible la imagen de eficiencia y rompe toda noción de equidad.

En efecto, los subsidios que el país le otorga a través de diferentes mecanismos ascendieron, en 1992, a 14 mil 887 millones de pesos, es decir, 5 mil millones de pesos más que las utilidades del mismo. Para mayor claridad, debe precisarse que, mientras la legislación -que el proyecto no modifica- permite el reparto de aproximadamente 5 mil millones de pesos, no sujetos a reinversión, el país subsidia el sistema con más o menos 15 mil millones de pesos.

No haré juicios de valor en este momento, señor Presidente, pero se trata de un punto que debe considerarse en cualquier análisis que se haga al legislar sobre la materia.

Tales subsidios y sus correspondientes montos son los siguientes: por licencias maternales y enfermedades graves de menores de un año, 7 mil 910 millones de pesos; por el traspaso a salud del 2 por ciento de la cotización adicional de las empresas (ley N° 18.566), 6 mil 500 millones de pesos; por programas de inmunización de menores de hasta 9 años, 83 millones de pesos, y por el Programa Nacional de Alimentación Complementaria, 384 millones de pesos.

Lo anterior totaliza más de 14 mil millones de pesos, cantidad que el país en su conjunto destinó en 1992 para subsidiar, directa o indirectamente, al sistema institucional privado.

Para comprender mejor su significado a la hora de discutir el tema y definir el modelo que ha de imperar en el país, ella debe compararse con otros gastos en salud.

El costo de la bonificación extraordinaria al personal de atención primaria, que favorece a 15 mil funcionarios, ascendió en 1992 a un mil 290 millones de pesos.

El gasto que representa el proyecto global de atención primaria, que estamos tratando en la Comisión respectiva, bordea los 4 mil 800 millones de pesos.

El refuerzo que el Ministerio ha entregado hasta hoy a la atención primaria alcanza a más o menos 7 mil millones de pesos.

El mayor costo que significaría al Fisco solventar una suerte de "canasta mínima de prestaciones para atención primaria", hasta subir a 50 por ciento el gasto total, es de aproximadamente 8 mil millones de pesos.

Como se observa, no son, pues, despreciables los subsidios que se entregan a un sistema privado y que genera utilidades. Sobre ello no se legisla, y de ahí mi preocupación cuando debemos resolver acerca de nuestra estrechez económica y nuestras necesidades en salud, que, a mi juicio, recogiendo la opinión del señor Ministro y de los señores Senadores que han intervenido, constituyen un todo, como país, porque atañen esencialmente a su desarrollo y a la equidad en los derechos básicos de la población. Y, reitero, deben considerarse como un todo, para que el gasto pueda maximizarse.

Sobre la base de lo anterior, es legítimo preguntarse si el modelo privado es eficiente como instrumento en salud, y no sólo como instrumento curativo, y si es fiel servidor de las expectativas de sus afiliados.

Respecto de lo primero, no disponemos de ningún dato a 12 años de su puesta en marcha, lo que a mi juicio ya es lamentable. Apenas este año la Universidad de Chile empezará a estudiar su influencia en los índices fundamentales, para lo cual se destinarán fondos fiscales. La propia

Asociación de ISAPRES reconoció en la Comisión que no se han asignado recursos sustanciales con ese propósito.

Ningún país, señor Presidente, puede eludir el análisis de los cambios epidemiológicos o el resultado de determinado modelo en salud, cuando éste concierne al 30 por ciento de la población. Y, a la luz de lo que ha realizado en estos años, nadie podría afirmar que el que nos ocupa es un sistema eficiente en el largo plazo, pese a que ha actuado en un ámbito reducido.

En el fondo, todas las argumentaciones tienden a comparar la eficiencia entre el sistema público y el privado, colocándolos en una suerte de antinomia que a mi juicio debe finalizar, pues se requiere la interrelación de ambos sectores. Debemos tener presente, eso sí, que, según cifras publicadas, el gasto por administración del sistema privado alcanza casi al 20 por ciento, mientras que en el deteriorado y desprestigiado servicio público no llega al 6 por ciento.

Yo no defiendo las eventuales ineficiencias o eficiencias del sector estatal, que muchas veces son insostenibles, pero no quiero que se plantee la pretendida eficiencia de un sistema que no la tiene.

En cuanto a lo segundo, si el modelo privado es equitativo y se ajusta a las expectativas de sus propios beneficiarios, sabemos cómo se ha sesgado a los grupos "etéreos" o de mayor costo a través de carencias, exclusiones, esperas o preexistencias, situación que, lo reconozco, se corrige en el proyecto.

A lo anterior se suma el hecho innegable de que aquél ha funcionado por mucho tiempo con un recurso humano subvalorado, origen de serios conflictos con los colegios profesionales, como el que ocurrió hace menos de un año.

Sin embargo, nadie podría desconocer sus ventajas. Sería un error sostener que sólo tiene desventajas. Por el contrario: existe un sector -constituido por personas de altos ingresos, pero que cada vez abarca a otras de más bajos recursos- que se ha beneficiado con el sistema, pues posee una fuerte capacidad de negociación y está dispuesto a pagar una salud más cara.

Nadie podría desconocer tampoco lo que para la salud chilena significa su ampliación hacia los sectores medios. Pero quiero llamar la atención en cuanto a que muchos individuos de estos sectores medios, hoy afiliados a una ISAPRE, terminan atendiéndose como indigentes en hospitales públicos.

Reconozco que el análisis del tema es complejo, y por eso busco ser lo más frío posible al momento de emitir opinión.

Quiero hacer presente que el sistema privado, ni aun con los subsidios que se le entregan y las utilidades que obtiene, no es sustentable económicamente, exigencia que es legítimo hacerle si consideramos que opera bajo las reglas del mercado y genera ganancias.

El Senado debe saber que cerca de 150 mil senescentes -esto es, mayores de 65 años- pronto no estarán en condiciones de seguir pagando el costo de sus planes y, por tanto, deberán decidir entre aceptar una disminución de los beneficios o desafiliarse del sistema. Esto significa que, según cálculos efectuados por la Superintendencia y las propias ISAPRES, de no variar las actuales condiciones, a más tardar en 8 ó 10 años la atención a beneficiarios de la tercera edad colapsará el sistema. Para que ello no ocurra, señor Presidente, esos beneficiarios deberán ser asumidos por el sector público. Es decir, conforme a las normas vigentes se permite obtener ganancia y recibir subsidio; pero, además, debemos tener claro que el sistema no resiste sus propias reglas del juego, que pronto deberemos corregir para evitar lo que señalo.

En este cuadro global, el proyecto que hoy estamos estudiando, no aborda, ni resuelve ni termina con los problemas de fondo.

Reconozco -y ésa es la razón de mi intervención y de mi posición al votar- que la iniciativa mejora notoriamente aspectos importantes de la situación actual, concepto que naturalmente debemos tener presente en el momento de legislar. Sin embargo, no resuelve, por ejemplo, el problema de la tercera edad; no se aborda el tema de los subsidios estatales en el monto que mencionamos, porque, si bien son producto de otras leyes, debemos mencionarlo ahora por estar vinculado con la iniciativa; no se dota a la Superintendencia de facultades ni de instrumentos para fiscalizar o promover políticas en el orden médico -como hemos mencionado, nos parece relevante, desde el punto de vista epidemiológico, la falta de visión respecto de lo que le sucede a un 30 por ciento de chilenos-; no se obliga a la prevención real de la salud, exigencia de todo modelo que pretenda ser una solución completa para la población atendida, aunque, al respecto hay un claro avance en el proyecto; no se legisla sobre la reinversión de utilidades, manteniendo con ello -aunque sea jurídicamente lógico- una capitalización privada de recursos públicos; no se modifica efectiva y realmente la facultad actual de alterar los planes, precios y naturaleza de los beneficios, aunque se mejora el sistema de aplicación y hay cambios importantes en la legislación, y no se incluyen obligaciones en caso de catástrofes o epidemias, materia que el Ministro de Salud ha recogido para tomar en cuenta en un futuro proyecto, lo cual debemos destacar en esta parte de nuestra intervención.

Por otro lado, señor Presidente, reconozco que en un tema difícil como éste hay modificaciones ventajosas para los afiliados, las cuales los Senadores debemos tomar en cuenta.

El informe del presidente de la Comisión de Salud y la intervención del Ministro del ramo han sido ilustrativos y objetivos, y no requieren de mayores comentarios.

Es necesario de igual manera precisar cómo se legisla en cuanto a los excedentes individuales, si los hubiere: pasan a ser una cuenta personal que puede influir sobre las utilidades. Dedicaré unos segundos para hablar sobre

estos excedentes, para que no se diga que sólo me preocupo o intervengo para hablar sobre los defectos que, a mi juicio, tiene el sistema. Con ellos se podrán cubrir cotizaciones en caso de cesantía, financiar el copago y las prestaciones no cubiertas o cotizaciones adicionales. Creo que el mayor avance de la iniciativa de ley en análisis es, precisamente, el referido al uso de los excedentes individuales por parte de los propios afiliados.

Se exige por ley a las ISAPRES un listado mínimo de prestaciones que se fija en conformidad al existente en FONASA. Ello permitirá uniformar la oferta de acciones médicas que tienen relación directa con la desinformación con que habitualmente se conocen las situaciones que afectan a quienes después se sienten lesionados por la llamada "letra chica". Se limita a cinco años la exclusión de la prestación a enfermedades preexistentes no declaradas, con lo cual se amplía la cobertura y se corrige la indefensión que sufren los portadores de una determinada enfermedad. Se restringe a lo razonable las exclusiones, también con una mayor cobertura. Se acortan los períodos de espera inexplicables, incluso, a quienes se les aplicaban. Se perfecciona el sistema de beneficios adicionales y se aumentan las exigencias para el patrimonio y la garantía operacional de las instituciones de salud previsual.

Señor Presidente, hay avances muy importantes en el proyecto en estudio, los que reconozco; sin embargo, al mismo tiempo, debe entenderse que no se abordan los temas de fondo. Por ello, he sido insistente en la necesidad de perfeccionar la iniciativa e, incluso, en postergar su tratamiento hasta que llegásemos a algunos acuerdos-, sobre todo, en las correcciones al sistema que el actual texto no contempla. Lo he planteado con mucha claridad en la Comisión y en forma pública, sin que ello signifique desconocer los logros del proyecto, el aporte de todos los miembros de la Comisión, tanto de Gobierno como de Oposición, y la disposición del Ejecutivo para valorar nuestros puntos de vista.

El discurso del señor Ministro de Salud ha recogido aspectos importantes de estas carencias y ha planteado muy francamente su disposición a resolverlas, dentro de las posibilidades y racionalidad que un Gobierno debe resguardar. Su planteamiento permite avanzar en aquellos puntos que los Senadores de estas bancas le hemos planteado con mucha franqueza.

El señor Ministro ha formulado, en forma muy honesta, el problema de las sobreutilidades, que con tanta justicia se consideran inadmisibles en el área de la salud. Ha recogido la necesidad de crear un departamento médico en la Superintendencia de ISAPRES, reiterando el sentido del mensaje e insistiendo en una voluntad política y técnica para implementarlo. Ha anunciado la incorporación de un mecanismo que resuelva el gravísimo problema de los eventos catastróficos. Y me parece aún más importante el propósito de enviar prontamente al Parlamento una indicación para ser tratada en la actual discusión. También ha señalado la voluntad de estudiar la cotización obligatoria de siete por ciento, tema que mencioné como una de las características más raras y especiales de este modelo de atención

médica. Me parece que es una actitud del Ejecutivo que debo ponderar por lo que ella significa.

Asimismo, se han precisado distintos aspectos en materia de prevención, patrimonio, etcétera.

Finalmente, el señor Ministro de Salud abordó dos temas sustanciales, anunciando un tratamiento específico, aunque uno de ellos no corresponde a su Cartera: el subsidio del 2 por ciento adicional y la protección de la tercera edad.

El primero lo mencioné como una capitalización privada de recursos públicos, asumiendo siempre el hecho de que el sistema genera utilidades a particulares. Me satisface doblemente la voluntad de solicitar una alternativa al Consejo de Salud Privada, porque aborda el tema que nos preocupa y garantiza al sector el resguardo de la iniciativa privada, que ya nadie puede ni podrá impugnar.

En cuanto al problema de la tercera edad, los Senadores demócratacristianos lo hemos planteado como uno de prioridad y equidad inequívocas. El señor Ministro expresó su opinión favorable tocante a buscar una solución a largo plazo, dada la naturaleza del proceso actuarial. También me ha manifestado su disposición de que los senescentes pertenecientes al subsistema y que en la actualidad se hallan en una situación de desmedro, en los próximos años inmediatos sean cubiertos y se haga un esfuerzo compartido entre el país - como expresión de solidaridad nacional- y el subsistema, como muestra de justicia y reparación.

El señor URENDA (Vicepresidente).- ¿Me permite, señor Senador?

Quiero hacer presente que a las 18 será recibido el Presidente del Banco Central, y que todavía quedan siete señores Senadores inscritos para intervenir, sin considerar lo que pueda complementar quien se encuentra haciendo uso de la palabra.

Existe además otro problema: debemos tratar y despachar el tercer punto de la tabla, cuya urgencia fue calificada de "Suma". Me refiero al proyecto de acuerdo relacionado con un convenio entre Chile y Alemania, el cual podría ser de fácil despacho; sin embargo, por recomendación de la Comisión de Trabajo y Previsión Social, requiere ser aprobado con quórum calificado, es decir, 23 votos.

Por lo tanto, propongo a la Sala suspender el debate y continuarlo en la sesión del próximo martes; y que, antes de recibir al señor Presidente del Banco Central, nos pronunciemos sobre el proyecto de acuerdo, porque de lo contrario, estaríamos obligados a celebrar una sesión especial, que podría ser mañana.

El señor HORMAZÁBAL.- Señor Presidente, el Senador señor Ruiz-Esquide está por terminar su intervención. Una vez que ello ocurra, procederíamos como Su Señoría adecuadamente propone.

El señor URENDA (Vicepresidente).- Entonces, así se procedería.

Puede continuar el Honorable señor Ruiz-Esquide.

El señor RUIZ-ESQUIDE.- Gracias, señor Presidente.

El señor NÚÑEZ.- ¿Me concede una interrupción, señor Senador?

El señor RUIZ-ESQUIDE.- Con todo gusto, con la venia de la Mesa.

El señor NÚÑEZ.- Sólo deseo solicitar al Honorable colega que explique la última parte de su argumento, porque no lo entendí muy bien.

El señor RUIZ-ESQUIDE.- ¿Sobre el problema de la tercera edad?

El señor NÚÑEZ.- Sí, señor Senador.

El señor RUIZ-ESQUIDE.- Señor Presidente, el proyecto, como lo envió el Ejecutivo y en la forma en que lo aprobó la Comisión de Salud, a mi juicio, no tenía posibilidades de solucionar el problema de los senescentes.

En segundo lugar, el señor Ministro ha anunciado su disposición para incluir tal materia en la próxima legislatura, con el objeto de discutir, si es posible, alguna solución similar, alternativa o muy parecida a la planteada durante mucho tiempo en el sentido de utilizar el 0,9 por ciento de la cotización legal para la tercera edad.

En tercer término, es posible que parte de la solución provenga del uso de ciertos excedentes o de lo que se ha llamado la Cuenta de Ahorro para la Tercera Edad.

Y por último, a mi juicio, desde ahora y hasta que pueda ser aplicable cualquier fórmula que tome a los cotizantes desde el instante que empiezan a utilizar el sistema, habrá alrededor de 150 mil chilenos sin posibilidad de seguir con los mismos planes, lo cual va a significar o que deban rebajar sus beneficios o traspasarse al sector público. En ese sentido el subsistema - hasta la fecha ha deteriorado esa situación, siempre sobre la perspectiva de que ha generado ganancias durante ese tiempo y que puede poner a esas personas en estado de deterioro- debe asumir de alguna forma -y es lo que habrá de estudiarse- una manera de cubrir esa parte. Sin embargo, estoy consciente de que, como ha sucedido con las llamadas "deudas sociales de Chile" -ésta es otra- el país deberá tener en determinado instante la voluntad política de resolver el problema.

Espero, señor Senador, que su duda haya sido disipada.

El señor NÚÑEZ.- ¡Muchas gracias, Honorable colega!

El señor RUIZ-ESQUIDE.- Señor Presidente, termino expresando que éste es un problema muy delicado para nosotros, especialmente para mí, porque se refiere a la salud de los chilenos. Y, como Partido Demócrata Cristiano, como Senadores y de igual modo en lo personal, hemos sido francos con el Gobierno y también al plantear nuestros puntos de vista críticos al proyecto.

Por eso hoy, con la misma franqueza, reconocemos la disposición del señor Ministro a recoger nuestras inquietudes en la medida de lo posible -aunque no sea en todo lo que deseamos- en un plazo breve y razonable.

Por este motivo anuncio que votaremos favorablemente en general el proyecto. En la discusión particular formularemos las indicaciones que correspondan. Lo hacemos también en el entendido de que las expresiones vertidas en el Senado por el señor Ministro, respaldan esa misma voluntad en cuanto a aquello que es de la iniciativa exclusiva del Ejecutivo. Creemos que ello se concilia con el resguardo de la equidad en salud, con nuestra visión ética de la medicina y con la necesaria serenidad para avanzar en lo que es posible en un asunto tan delicado.

He dicho.

El señor URENDA (Vicepresidente).- Se suspende el debate sobre esta materia, para continuarlo el próximo martes con los siete señores Senadores inscritos, a fin de despachar de inmediato el tercer punto de la tabla.

Boletín N°1327-10

CONVENIO ENTRE CHILE Y ALEMANIA SOBRE PENSIONES

El señor URENDA (Vicepresidente).- Corresponde ocuparse en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, que aprueba el Convenio sobre Pensiones y su Protocolo Final suscrito entre los Gobiernos de la República de Chile y de la República Federal de Alemania, suscrito Bonn, el 5 de marzo de 1993, informado por las Comisiones de Relaciones Exteriores y de Trabajo y Previsión Social.

--Los antecedentes sobre el proyecto figuran en los Diarios de Sesiones que se indican:

Proyecto de acuerdo:

En segundo trámite, sesión 16a, en 10 de agosto de 1993.

Informes de Comisión:

Relaciones Exteriores, sesión 23a, en 8 de septiembre de 1993.

Trabajo y Previsión Social, sesión 23a, en 8 de septiembre de 1993.

El señor LAGOS (Prosecretario). - La Comisión de Relaciones Exteriores, con los votos favorables de los Senadores señores Urenda, Mc-Intyre y Thayer, propone primeramente aprobar el proyecto de acuerdo en los mismos términos en que lo hizo la Honorable Cámara de Diputados; y en seguida, enviar en consulta el contenido de este informe a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, para que se pronuncie

acerca de si existen en nuestra normativa proyectos de acuerdo de quórum calificado, proyectos de acuerdo orgánicos constitucionales, y proyectos de acuerdo modificatorios de la Constitución Política de la República. Sin perjuicio de lo anterior, también sugiere votarlo en esta sesión -sin sentar precedente alguno-, dejando constancia del número de señores Senadores que lo aprueben.

La Comisión de Trabajo y Previsión Social aprobó igualmente el proyecto de acuerdo en los mismos términos en que lo hizo la Cámara de Diputados, dejando constancia de que, a su juicio, sus disposiciones son de quórum calificado, ya que se refieren a lo dispuesto en el artículo 19, número 18, de la Constitución Política de la República, que regula el derecho a la seguridad social.

El señor URENDA (Vicepresidente).- Debo hacer presente que si bien la Cámara de Diputados y la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado estimaron que el proyecto debía ser aprobado con quórum calificado, no es menos cierto que nuestra Comisión de Relaciones Exteriores tuvo serias dudas al respecto. De allí que recomiende votarlo, pero dejando constancia del número de Senadores que concurran a la aprobación y, posteriormente, enviar el asunto en consulta a la Comisión de Constitución para resolver situaciones similares en lo futuro.

En la discusión general y particular, ofrezco la palabra sobre el problema de fondo.

El señor DÍEZ.- ¿Me permite, señor Presidente?

El señor URENDA (Vicepresidente).- Debo cederla, en primer lugar, a un miembro de la Comisión de Trabajo. Como no se encuentra su Presidente, tiene la palabra el Honorable señor Thayer.

El señor THAYER.- No tengo ningún inconveniente en ceder una interrupción al Senador señor Díez, señor Presidente.

El señor URENDA (Vicepresidente).- En consecuencia, puede hacer uso de la palabra el Honorable señor Díez.

El señor DÍEZ.- Señor Presidente, creo que, por principio, los tratados internacionales no sólo están sometidos a la ley, sino también a la Constitución, la cual, en su artículo 5º, señala: "El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes."

En mi opinión, cualquier materia que atañe a preceptos de índole constitucional debe someterse al Código Fundamental. Si el proyecto de acuerdo en debate contiene disposiciones que en una iniciativa legal debieran ser de quórum calificado, no hay duda de que debe aprobarse de esa manera. La lógica impide arribar a una conclusión distinta. Porque, de

otra manera, se podría reformar la Carta en virtud de un tratado internacional ratificado sólo por la mayoría de los Senadores y Diputados presentes, lo cual burlaría absolutamente todas las normas vigentes sobre reforma constitucional.

La jerarquía de la Constitución nos impone la necesidad de que cualquier materia que se transforme en obligatoria en nuestro país y tenga, en consecuencia, el carácter de ley, debe someter su aprobación a los quórum establecidos en aquélla.

Por consiguiente, los tratados internacionales, según su contenido, se encuentran sometidos para su aprobación a los quórum que fija la Carta para las leyes que tratan la misma materia y, con mayor razón, si sus normas dicen relación a asuntos propios de la Constitución.

Por otra parte, la vida moderna impone, en general, dos clases de tratados. En primer lugar, los que obligan al Estado a dictar en su legislación interna determinadas disposiciones; son los tratados de conducta. Y en seguida los de aplicación directa. Los primeros no tienen aplicación en el país mientras no son transformados en legislación directa elaborada en la forma en que nuestra soberanía así lo establezca.

En todo caso, si el convenio que se ratifica en el proyecto de acuerdo dice relación directa -como parece- a obligaciones de seguridad social que afectan a trabajadores chilenos en el extranjero y a trabajadores extranjeros en Chile, es un tratado de aplicación directa y debe ser aprobado con quórum calificado, de lo cual no me cabe duda alguna.

El señor URENDA (Vicepresidente).- Debo hacer presente que se plantearon dudas frente a las diversas argumentaciones dadas y a la opinión de algunos expertos; pero, en todo caso, para obviar el problema, la Comisión de Relaciones ha recomendado aprobarlo y aprovechar la oportunidad para pedir un pronunciamiento sobre el punto a la Comisión de Constitución, a fin de que se regule la situación hacia el futuro. En la propia Cámara de Diputados existieron diferencias; y se ha dicho, por ejemplo, que el Tribunal Constitucional no podría pronunciarse sobre esta materia, por no estar dentro de sus facultades. Por eso se recomendó tal procedimiento.

En consecuencia, dada la premura existente, propongo acordar el envío del informe a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, para que dilucide el punto.

En cuanto al tratado mismo, no sé si existe alguna opinión contraria o el deseo de aprobarlo, aprovechando que en este momento existe el quórum suficiente.

Entonces, si le parece a la Sala, se aprobará el proyecto de acuerdo, resolviéndose además que se hará la consulta pertinente a la Comisión de Constitución.

--Se aprueba, dejándose constancia que emitieron pronunciamiento 25 señores Senadores.

El señor HORMAZÁBAL.- ¿Me permite, señor Presidente?

El señor URENDA (Vicepresidente).- Tiene la palabra Su Señoría.

El señor HORMAZÁBAL.- Solicito que se trate también de inmediato el proyecto del octavo lugar de la tabla. No creo que sea necesario argumentar respecto de la justicia de erigir un monumento a la Premio Nobel de Literatura doña Gabriela Mistral. Podría aprobarse por unanimidad y sin mayor debate.

El señor URENDA (Vicepresidente).- Si le parece a la Sala, así se procederá.

Acordado.

Boletín N°496-04

ERECCIÓN DE MONUMENTOS EN MEMORIA DE GABRIELA MISTRAL

El señor LAGOS (Prosecretario).- Conforme a lo resuelto, corresponde tratar el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que autoriza erigir monumentos en homenaje a la Premio Nobel de Literatura doña Gabriela Mistral, en las ciudades de La Serena, Vicuña y Santiago, con informe de la Comisión de Educación y Cultura.

--Los antecedentes sobre el proyecto figuran en los Diarios de Sesiones que se indican:

Proyecto de ley:

En segundo trámite, sesión 7a, en 3 de noviembre de 1992.

Informe de Comisión:

Educación, sesión 22a, en 7 de septiembre de 1993.

El señor URENDA (Vicepresidente).- Si le parece a la Sala, se aprobará el proyecto, en la forma propuesta por la Comisión.

--Se aprueba en general y particular.

CONSTITUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE IGLESIAS Y ORGANIZACIONES EVANGÉLICAS CRISTIANAS. INCLUSIÓN EN LA CUENTA

El señor URENDA (Vicepresidente).- Por último, solicito el acuerdo de la Sala para agregar a la Cuenta de hoy una moción de los Senadores señora Soto y señores Arturo Frei, Papi, y Ríos, con la que inician un proyecto de ley que regula la constitución y funcionamiento de las iglesias y organizaciones evangélicas cristianas, el cual debería ser tramitado a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento y, además, de conformidad

a la Ley Orgánica del Congreso Nacional, ponerlo en conocimiento de la Excelentísima Corte Suprema.

Acordado.

INFORME DEL PRESIDENTE DEL BANCO CENTRAL

El señor VALDÉS (Presidente).- Doy la bienvenida al señor Presidente del Banco Central y a los señores Consejeros que lo acompañan. Estamos prontos a escuchar la cuenta anual que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la ley N.º 18.849, ha de dar al Senado.

Tiene la palabra.

El señor ZAHLER (Presidente del Banco Central).- Señor Presidente, señores Senadores, hemos hecho entrega a Sus Señorías del documento "Evolución de la Economía Chilena en 1993 y Perspectivas para 1994", de manera que, como lo hemos acordado con el Presidente de la Comisión de

Hacienda del Senado, haremos una presentación resumida de los principales puntos del mismo, luego de lo cual, estaremos llanos a responder consultas o a recibir comentarios sobre lo expuesto.

El documento consta de dos partes. La primera tiene siete secciones, y se refiere a la evolución de la economía durante el año en curso; la segunda se divide en dos secciones, una relativa a las perspectivas para 1994 y la otra al programa monetario.

Paso, pues, a resumir las distintas secciones.

EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA CHILENA EN 1993

I. MARCO GENERAL

La evolución de la economía durante el año en curso ha sido satisfactoria. En efecto, se proyecta un crecimiento del producto para 1993 en alrededor de 5,6 por ciento, un superávit de la balanza de pagos de alrededor de 800 millones de dólares, una inflación en el rango programado, es decir, entre 10 y 12 por ciento, y una tasa de desempleo del orden de 4,5 por ciento. La inversión continuará liderando el crecimiento, aunque se prevé también una importante expansión de las exportaciones no tradicionales y del consumo privado. Así, se estima que la formación bruta de capital crecerá en alrededor de 15 por ciento, las exportaciones no tradicionales aumentarán, en volumen físico, en torno a 8 por ciento y el consumo privado se expandirá en algo menos de 7 por ciento.

Los resultados anteriores son especialmente significativos si se considera que se materializarán en un año en que la evolución de la economía internacional ha implicado un fuerte shock negativo sobre el comercio externo de Chile. En efecto, los precios de los principales productos de exportación han sufrido los rigores de la recesión que afecta a la mayor parte de las economías industrializadas, y algunos rubros de exportación

han debido enfrentar nuevas restricciones en sus mercados de destino. Se estima que durante 1993 se producirá una pérdida por deterioro de los términos de intercambio, en relación a 1992, de alrededor de 2 por ciento del Producto Interno Bruto, lo que equivale aproximadamente a 800 millones de dólares. Adicionalmente, se estima que el déficit de la balanza comercial durante 1993 será de ese mismo orden de magnitud. La economía nacional, no obstante, ha venido sorteando con éxito este escenario externo desfavorable y mantiene su senda de crecimiento. Cabe recordar que una constante en nuestra historia económica ha sido que las recesiones internacionales han causado grandes contracciones de la actividad interna. En este caso no ha sido así, y la razón fundamental es que se cuenta con posiciones internas y externas sólidas -con un mayor nivel de ahorro interno, una diversificada estructura de las exportaciones y adecuados niveles de reservas internacionales así como de acceso a los mercados financieros internacionales-, lo que fundamenta la capacidad de la economía chilena de hacer frente a los avalares de la economía internacional.

Para 1994 se proyecta un crecimiento económico más moderado, entre 4 y 5 por ciento, el que continuaría siendo liderado por la inversión y las exportaciones no tradicionales. Es necesario destacar que esta tasa de crecimiento, si bien algo inferior a la que se estima como la tendencia potencial de la economía chilena de mediano plazo, es muy positiva si se considera que se producirá luego de tres años de un crecimiento promedio del Producto Interno Bruto superior al 7 por ciento anual y, además, en el contexto del mencionado deterioro de los términos de intercambio. El Banco Central continuará orientando su política monetaria y crediticia a facilitar un crecimiento del producto sostenible en el tiempo y coherente con una reducción gradual de la inflación. Así, dadas las consideraciones anteriores, resulta prudente plantear un ritmo de crecimiento del Producto Interno Bruto algo más modesto, en orden a minimizar riesgos inflacionarios o de un mayor deterioro de las cuentas externas.

En cuanto a la situación externa, si bien se espera que la economía mundial comience a repuntar en 1994, no se prevé que esto vaya acompañado de una pronta recuperación de los precios de los principales productos de exportación chilenos. Probablemente, tales precios empezarán a subir solamente hacia 1995. Por esto, se presume un déficit de la balanza comercial para 1994 algo superior al de 1993, y un mayor déficit en cuenta corriente debido al deterioro comercial y a un incremento esperado en la remesa de utilidades al exterior. Si bien estos déficit en cuenta corriente son superiores al rango de 3 por ciento a 4 por ciento del producto que se estima como de equilibrio de mediano y largo plazos, no debería preocupar que, por razones extraordinarias y transitorias, tal déficit fuese algo mayor durante uno o dos años. Lo importante es que en el promedio de mediano plazo el déficit de cuenta corriente se ubique en el rango señalado. A este respecto, debe recordarse que en 1991 y 1992 el déficit en cuenta corriente de la balanza de

pagos fue muy inferior al 4 por ciento del producto, alcanzando, en promedio, un nivel cercano a un punto del producto.

En cuanto a la deuda interna del Instituto Emisor -representada fundamentalmente por los pagarés de diversos plazos vendidos en el mercado financiero nacional-, para 1993 se prevé una mantención de su stock real, quebrando de esta forma la tendencia de los últimos años, así como también un aumento del plazo medio de vencimiento de la misma. Cabe señalar que se ha continuado dando una mayor gravitación al mercado en la determinación de la curva de rendimiento de los distintos instrumentos de renta fija emitidos por el Banco Central.

Para 1994 se proyecta una inflación entre 9 por ciento y 11 por ciento. Esto significa un nuevo avance en la política antiinflacionaria en la cual está empeñado el Banco Central. Esta tarea no será fácil el próximo año, tal como no lo ha sido en 1993. De allí que el Instituto Emisor considere prudente una reducción que, pudiendo parecer modesta, permita seguir exitosamente en la senda de disminuciones graduales, pero sostenidas, de la inflación. Por cierto, el proceso de estabilización de precios se hará más eficiente y menos costoso en la medida en que se logre la concurrencia tanto del sector público como del sector privado al logro de este objetivo. En efecto, el financiamiento sano del gasto público, la moderación de su incremento, así como el menor aumento del gasto privado, son elementos deseables y complementarios de la política monetaria en la lucha contra la inflación.

Por otra parte, el Banco Central sigue viendo con preocupación el resurgimiento de presiones proteccionistas internas, las que en caso de materializarse, se constituirían en un obstáculo a la lucha en contra de la inflación. Es necesario enfatizar también la mayor facilidad para la reducción inflacionaria que derivaría de una creciente tendencia de quienes determinan precios y negocian salarios, a considerar la menor inflación futura y no sólo la pretérita en sus conductas. Cabe recordar que la forma más eficiente de incremento de los ingresos reales es, precisamente, la reducción de la inflación.

No obstante lo anterior, e independientemente de la cooperación del resto de los agentes económicos, el Banco Central, como lo ha venido haciendo hasta la fecha, persistirá firmemente en su objetivo antiinflacionario.

En materia cambiaria, la política del Banco Central continuará siendo la de mantener un tipo de cambio real en un rango coherente con el equilibrio externo de la economía en el mediano plazo. La política cambiaria, en consecuencia, no está motivada por consideraciones de carácter antiinflacionario, y el Banco Central reitera que dicha política no se ha usado ni se usará en base a tales consideraciones. La prueba más concluyente de lo anterior es el incremento que ha mostrado el tipo de cambio real durante el primer semestre de este año.-En efecto, entre diciembre de 1992 y junio de 1993, dicha variable subió en 4 por ciento. Este hecho también confirma que las intervenciones cambiarias del Banco Central, al

interior de la banda de fluctuación, se han utilizado con el objetivo de evitar una volatilidad extrema del tipo de cambio, y en ningún caso para modificar las tendencias de mediano y largo plazos del mercado.

En cuanto a la apertura financiera externa, el Banco Central ha continuado facilitando la inserción de la economía chilena en el mercado internacional de capitales. En efecto durante 1993 se continuó con la política de liberalización gradual de la cuenta de capitales. A futuro, se seguirán dando los pasos necesarios en esa dirección, en la medida en que la oportunidad y la conveniencia así lo indiquen.

II. POLÍTICA MONETARIA

II.1 La política monetaria y la evolución de las tasas de interés

Durante los últimos años, el Banco Central ha utilizado como principal instrumento de política monetaria la tasa de interés pagada por los instrumentos financieros de corto plazo -pagarés descontables del Banco Central y pagarés reajustables del Banco Central a 30 y 90 días, respectivamente- que ofrece por ventanilla, quedando las cantidades vendidas determinadas por las condiciones de demanda del mercado. El nivel de estas tasas, que influyen significativamente a las tasas de interés de mercado, se selecciona buscando adecuar el crecimiento del gasto agregado a un ritmo compatible con la expansión no inflacionaria de la capacidad productiva y el uso prudente de ahorro externo. En este contexto, los agregados monetarios tienden a ajustarse pasivamente a la demanda de dinero del público, que decide la composición de su portafolio considerando los saldos monetarios como una variable dentro de este proceso.

El control de la expansión del gasto agregado se inscribe en el propósito fundamental de reducción de la tasa de inflación que persigue el Instituto Emisor. El logro del objetivo antiinflacionario se favorece, además, por el cumplimiento sostenido de las metas planteadas en el pasado, lo que fomenta la credibilidad de las políticas en vigencia y colabora en la creación de las condiciones necesarias para una desindexación voluntaria paulatina. Los mecanismos generalizados de indexación de los contratos dificultan y pueden demorar el proceso de reducción de la inflación, debido a la inercia inflacionaria generada por la encadenación de los ajustes de precios e inflación pasada, a la vez que la tasa de inflación se torna más vulnerable a choques de costos o choques de demanda.

Durante 1993, el Instituto Emisor no ha modificado la tasa de interés pagada por sus pagarés reajustables de corto plazo, manteniéndose ella en el mismo nivel desde el 2 de noviembre de 1992, cuando dicha tasa fue aumentada desde 5,7 por ciento a 6,5 por ciento real anual. Sin embargo, y tal como se esperaba, el efecto de esta última alza se ha hecho sentir con mayor intensidad durante 1993, apreciándose una desaceleración del gasto agregado y de la actividad económica, particularmente en el segundo trimestre del año. Este resultado fue buscado con el objeto de prevenir

eventuales presiones inflacionarias, y se obtuvo con la colaboración de un prudente manejo de la política fiscal, que también ha contribuido a la desaceleración de la inflación y, con ello, al logro de la meta esperada para 1993.

Las tasas de interés de mercado han mostrado una leve tendencia al alza durante el primer semestre de este año. Sin embargo, para períodos largos de tiempo, la variación de la tasa de mercado, para captaciones reajustables entre 90 y 360 días plazo, ha seguido la variación de la tasa de los pagarés del Banco Central. Así por ejemplo, entre junio de 1992 y junio de 1993, ambas tasas aumentaron en alrededor de 1,4 puntos porcentuales en base anual.

Entre enero y junio de 1993, la tasa de captación reajutable subió desde 6,2 por ciento a 6,4 por ciento, mientras que la tasa de los PRBC a 90 días no registró variación. La consiguiente elevación en el costo de fondos para los bancos no se transmitió íntegramente, sin embargo, a los usuarios de crédito. En el mismo período, el "spread" entre las tasas de interés de captación y colocación en UF del sistema financiero privado, para operaciones entre 90 y 365 días, aumentó desde 2,8 por ciento en enero a 2,9 por ciento en julio de 1993. En promedio, en lo transcurrido de 1993 dicho "spread" ha fluctuado en torno a 2,7 puntos porcentuales, el más bajo registrado desde 1989.

Sin perjuicio de la responsabilidad que le cabe al sistema financiero en el manejo prudente de su liquidez, a fines de julio de 1993 el Banco Central tomó medidas destinadas a contar con herramientas adicionales para enfrentar eventuales problemas de iliquidez si las circunstancias así lo aconsejaran. La principal de estas medidas consistió en permitir la compra de pagarés, por parte del Instituto Emisor, con un pacto de retrocompra a favor de la institución que lo poseía originalmente, lo que permite flexibilizar la oferta de liquidez de corto plazo.

A partir de 1992, el Banco Central decidió separar su política monetaria de su política de manejo de deuda interna o de Tesorería. El objetivo de esta separación fue radicar en las tasas de interés de corto plazo el control de la política monetaria -en una modalidad similar a la que llevan a cabo varios países desarrollados del mundo- y dejar al mercado la determinación de las tasas de interés para plazos mayores. Para esto, además de los instrumentos utilizados en la política monetaria, el Banco Central ha emitido pagarés a 1 año y a 4, 6, 8, 10, 12 y 20 años, documentos de largo plazo que representan el grueso de la deuda pública interna. El objetivo de esta medida ha sido facilitar la administración de pasivos mediante la desconcentración de los vencimientos de los distintos documentos y el aumento del plazo medio de la deuda. Estos documentos son licitados en cupos determinados por el Banco Central, y es el mercado, mediante sus ofertas, el que determina la tasa de interés de corte, que es aquella a la que se iguala la demanda del mercado por documentos del Banco Central con el cupo por éste ofrecido. Así, entonces, la pendiente de la curva de rendimiento de los documentos

del Instituto Emisor es determinada en cada momento según las condiciones de mercado.

A mediados de agosto, en atención a la evolución registrada por el perfil en el tiempo de los vencimientos de la deuda interna, del Banco Central, se decidió discontinuar la licitación de pagarés a 1 año y reducir el monto total de licitaciones, de modo que, en lugar de licitarse 14,8 millones de UF como promedio mensual, se licitarán pagarés de mediano y largo plazos por 9 millones de UF.

Se estima que, hacia fines de 1993, el stock total de deuda interna será similar al de fines de 1992. Esto se explica porque, a diferencia de años recientes, durante 1993, el Banco Central no ha incrementado sus activos en moneda extranjera con financiamiento proveniente de mayor deuda interna.

II.2 La evolución de los agregados monetarios

Con una política monetaria basada en las tasas de interés, como es el caso de Chile, la evolución de la cantidad nominal de dinero refleja principalmente la trayectoria de la demanda de dinero del sector privado, la que depende fundamentalmente del crecimiento de la economía, de la tasa de interés nominal, de factores estacionales y de ciertas perturbaciones de carácter aleatorio.

Durante 1993, el menor ritmo de crecimiento del producto -como también el notable aumento que experimentó la cantidad nominal de dinero durante marzo del año pasado, explicado por la variación negativa de la UF en ese período- hacía esperar una disminución de la tasa de crecimiento en doce meses del dinero privado.

En efecto, en julio, la medición del dinero privado, denominado MÍA, indica un aumento de 18,5 por ciento en doce meses, dada la relativa mayor estabilidad que ha exhibido el costo de mantener dinero en el último tiempo, lo cual ha estado en sincronía con la desaceleración de la actividad económica y el gasto.

La variación en doce meses de la emisión a julio de 1993 alcanza a 20,5 por ciento. Sin embargo, cabe destacar que la composición de las variaciones de la emisión, en 1992 y 1993, es sustancialmente distinta. El año pasado, las operaciones de cambio contribuyeron a aumentar la emisión, debiendo el Banco Central neutralizar su efecto a través de la colocación de nuevos pagarés. Este año, las operaciones de cambio totales han cambiado de signo, pasando a ser negativas, aunque este resultado es el agregado de compras netas de moneda extranjera en el mercado y de ventas de divisas al Fisco. Así, marcando una fuerte diferencia con los años anteriores, en 1993 ha sido el crédito interno la principal fuente de emisión, a través de una disminución del stock de pagarés en circulación del orden de los 170 mil millones de pesos.

III. LA POLÍTICA Y LA INSTITUCIONALIZAD CAMBIARÍAS

III.1 La política cambiaria

La política cambiaria implementada por el Banco Central durante los últimos años ha tenido como objetivo mantener el tipo de cambio real en un rango acorde con el equilibrio externo de la economía en el mediano plazo. Por equilibrio externo de mediano plazo se entiende un déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos que no implique un excesivo endeudamiento externo y permita utilizar un monto razonable de recursos del exterior para el financiamiento de la inversión doméstica. En términos concretos, en la actualidad esto significa un déficit en cuenta corriente del orden de 3 por ciento a 4 por ciento del producto. Por cierto, en un año específico este déficit puede ser mayor (como lo será este año) o menor (como lo fue en 1991 y 1992) al rango señalado; lo importante es que en el mediano y largo plazos se tienda a dar, en promedio, dicha relación. Cabe señalar, a título ilustrativo, que un déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos del 4 por ciento del producto implica -con un crecimiento económico del orden del 5 por ciento y una inflación externa entre 2 por ciento y 3 por ciento anual- que la relación de la deuda externa al producto interno se mantendría constante en el tiempo, en torno a 50 por ciento, que es el valor actual.

Debe destacarse, sin embargo, que el objetivo de la política cambiaria no es que el tipo de cambio real permanezca invariable. Así, por ejemplo, alcanzar un tipo de cambio real competitivo no es simplemente un resultado voluntarista de la política monetaria ni cambiaria, ya que su evolución y tendencia de largo plazo, como la de cualquier otro precio relativo, es afectada significativamente por otros factores, ajenos a la política del Banco Central, tales como los desarrollos de la economía internacional -que afectarán la demanda por nuestros productos-, la oferta de financiamiento externo y la competitividad doméstica. Para la autoridad monetaria no es posible, ni adecuado, contravenir sistemática y permanentemente las tendencias que el influjo neto de divisas, como también las cambiantes condiciones del intercambio comercial y la economía internacional, imprimen a esta variable. En particular, el Banco Central no puede ni debe pretender determinar el valor que tomará el tipo de cambio real a través de políticas de tipo de cambio nominal, puesto que si ello no va acompañado de un adecuado control de la demanda agregada, terminará por generar presiones inflacionarias, en especial en un contexto de pleno empleo, en lugar de aumentos duraderos en el tipo de cambio real.

Lo anterior no significa abogar por una total flexibilidad cambiaria, dado que el tipo de cambio suele presentar grandes fluctuaciones, y el mercado, sobrerreaccionar ante fenómenos transitorios. Estas fluctuaciones pueden tener efectos negativos sobre el nivel de actividad, la inversión, los flujos de comercio y el control de la inflación, por cuanto generan alteraciones de precios internos y un alto grado de incertidumbre con respecto a este precio relativo clave que es el tipo de cambio real. Adicionalmente, si se producen

presiones transitorias relativamente prolongadas, el tipo de cambio, en ausencia de intervenciones del Banco Central, puede permanecer por un período significativo en niveles a la larga insostenibles, produciendo ineficiencias en la asignación de recursos en la economía e, inevitablemente tarde o temprano, penosos procesos de ajuste. Por ello, el rol del Banco Central es especialmente importante en atenuar fluctuaciones transitorias que pueda presentar esta variable. No obstante, en la medida en que se continúe con la diversificación de las exportaciones y con una menor carga relativa y una más adecuada estructura de la deuda externa, y que en el mercado financiero se desarrolle la provisión de instrumentos de cobertura de riesgos, la labor del Banco Central en la estabilización cambiaría se verá crecientemente aliviada.

Apuntando en dirección a los objetivos mencionados, el Banco Central ha mantenido durante 1993 la regla cambiaría en vigencia, conservando las modificaciones introducidas en 1992, relativas a una mayor amplitud de la banda de flotación, a la ligazón del tipo de cambio a una canasta de monedas y a la facultad del Instituto Emisor de actuar al interior de la banda de flotación. Así, la actual regla cambiaría consiste en un tipo de cambio acuerdo vinculado a una canasta de monedas y una banda de flotación de más de 10 por ciento o menos de 10 por ciento en torno al valor de dicho tipo de cambio acuerdo, el que, a su vez, evoluciona diariamente conforme a la diferencia entre la inflación externa y la inflación doméstica. No obstante, y con la finalidad de atenuar fluctuaciones inconvenientes del tipo de cambio, originadas por la influencia de elementos de carácter transitorio o especulativo, el Banco Central puede intervenir discrecionalmente al interior de la banda a través del mecanismo denominado "flotación sucia". En relación a este punto, cabe hacer resaltar que la intervención del Banco Central sólo busca suavizar las fluctuaciones de la paridad cambiaría, pero no pretende quebrar tendencias.

Desde mediados de 1990 y hasta fines de 1991 el valor del tipo de cambio estuvo constantemente cercano al límite inferior de la banda de flotación. Esta situación cambió en 1992 al ubicarse el dólar observado sobre dicho límite inferior, tendencia que se acentuó en los meses siguientes a la aplicación de la nueva regla cambiaría. En efecto mientras durante el primer semestre de 1992 el valor del dólar estuvo entre 1 por ciento y 1,5 por ciento por sobre el piso de la banda, dicha diferencia se acrecentó de manera importante en los meses posteriores en especial en septiembre, cuando el tipo de cambio observado se situó en 7 por ciento por encima del límite inferior de la banda. El valor de la divisa nuevamente se acercó al piso de la banda de fluctuación a fines del año pasado y principios de este año; sin embargo, volvió a separarse de él a partir de marzo de este año, manteniéndose desde entonces y hasta la fecha en un rango de 4 por ciento a 8 por ciento sobre el valor del piso de la banda.

Como se ha señalado, el Banco Central ha intervenido en el mercado sólo para atenuar fluctuaciones y reducir la influencia de elementos considerados

transitorios, permitiendo de este modo que los factores más permanentes lleven el precio de la divisa a su valor de equilibrio.

Finalmente, es importante destacar que, a pesar de la apreciación real del peso observada entre 1990 y 1992, estimada en 13 por ciento, el tipo de cambio real en el último año se ubica a niveles comparables a los de 1986, nivel 18 por ciento superior al promedio observado en la década pasada. Por otra parte, la baja observada en el tipo de cambio real en los últimos años no ha sido un fenómeno particular de la economía chilena. Dicha baja ha estado presente en la mayoría de las economías latinoamericanas, que han enfrentado condiciones similares de entorno externo, las que han generado importantes inlfujos de capitales hacia las economías de la región. En cualquier caso, el aumento ocurrido durante 1993 permite recuperar una parte significativa de la caída real del tipo de cambio de los últimos años.

III.2 La normativa cambiaría

En términos generales, se puede apreciar que el Banco Central ha continuado con el proceso de liberalización gradual de la cuenta de capitales, lo que ha permitido avances importantes en relación a la internacionalización del mercado de capitales chilenos.

IV. ACTIVIDAD ECONÓMICA, GASTO GLOBAL Y EMPLEO

Respecto de esta materia recientemente se han dado a conocer las cuentas nacionales para el primer semestre de este año. En consecuencia, resumiré los principales aspectos relativos a este tema.

Por cuarto semestre consecutivo, la actividad económica se expandió a tasas muy significativas. En efecto, el producto interno bruto creció 7,4 por ciento en el primer semestre de 1993 respecto de igual período del año anterior, en tanto el producto interno por habitante se incrementó en 5,7 por ciento. El crecimiento del primer semestre se explica por una tasa de crecimiento de 8,0 por ciento en el primer trimestre y de 6,7 por ciento en el segundo trimestre, lo que confirma una tendencia a la desaceleración del crecimiento, que debiera continuar en el segundo semestre del año.

El deterioro de los precios de exportación registrado en este período se tradujo en una pérdida de recursos, por el efecto negativo que tuvo la relación de términos de intercambio en el esfuerzo productivo interno, lo que significó que durante el primer semestre el ingreso interno aumentara en 5,7 por ciento, crecimiento inferior al del producto.

El crecimiento de la actividad económica interna estuvo liderado en este período por los sectores construcción, comercio, servicios financieros y transporte y comunicaciones. Algo menos significativo, pero no menos importante, fue el crecimiento de la industria manufacturera y de la electricidad, gas y agua. Por su parte, la minería creció levemente y

los sectores agropecuario-silvícola y pesca presentaron estancamiento y disminuciones en sus niveles de producción, respectivamente.

Durante el primer semestre de 1993, la actividad económica fue impulsada principalmente por la dinámica de la demanda interna, que alcanzó al 12,7 por ciento, destacándose la inversión en capital fijo, que se expandió en 24,1 por ciento, y el consumo de los hogares, que creció alrededor del 8,3 por ciento. Por su parte, el volumen de las exportaciones de bienes y servicios presentó un leve crecimiento (2,5 por ciento), aunque el rubro no tradicional registró un alto dinamismo.

El mayor gasto en inversión se debió tanto al surgimiento de nuevos proyectos, entre los que se destacan proyectos pesquero, mineros, industriales, de servicios, e inmobiliarios, como a la reposición de maquinaria y equipos. Dada esta expansión, la inversión en construcción creció en el primer semestre en alrededor de 16 por ciento, siendo la más dinámica la actividad habitacional. Por su parte, la inversión en maquinaria y equipo creció en 31,7 por ciento, especialmente en equipo de origen importado, que registró una tasa de crecimiento de 34,8 por ciento respecto del mismo período del año anterior.

El gasto en consumo de los hogares mostró un fuerte crecimiento (8,3 por ciento), aunque algo inferior al observado en el semestre anterior, impulsado por el aumento del empleo y de las remuneraciones reales, y facilitado por el endeudamiento privado con el sistema financiero y a través de tarjetas de crédito emitidas por algunos establecimientos comerciales.

El menor crecimiento que registraron las exportaciones de bienes se debió, de un lado, a la menor demanda externa, debido al débil crecimiento observado en las economías desarrolladas, y de otro lado, a las dificultades de colocación de algunos productos agrícolas en los principales mercados europeos, consecuencia de prácticas proteccionistas que pusieron límites a la exportación de algunos rubros. No obstante, los productos considerados no tradicionales, que alcanzan a alrededor de 30 por ciento del valor de las exportaciones de bienes, tuvieron un crecimiento de volumen de 10 por ciento, aproximadamente.

Las importaciones de bienes y servicios crecieron en 16,7 por ciento en términos reales en el primer semestre del año. Y es destacable el crecimiento de las importaciones de bienes de capital, las que contribuyen en parte importante a la elevada tasa de expansión de la inversión en capital fijo en el período.

Finalmente, cabe señalar que la favorable evolución del sector productivo y el incremento de la inversión redujeron la tasa de desempleo a sus niveles más bajos desde comienzos de la década del setenta. En efecto, durante el trimestre abril-junio del presente año, el desempleo a nivel nacional llegó a 4,7 por ciento de la fuerza de trabajo, dos décimas porcentuales por debajo de la cifra del mismo trimestre del año pasado. Este resultado se alcanzó a

pesar del importante aumento de la fuerza de trabajo -que creció en los doce meses finalizados en junio en 220 mil personas-, ya que en el mismo período se creó un número ligeramente superior de nuevos empleos.

V. INFLACIÓN Y REMUNERACIONES

En los primeros meses de 1993, la inflación continuó su trayectoria declinante, sostenida ya por más de dos años, la que permitió alcanzar una variación en doce meses de 12,7 por ciento a fines del año pasado, nivel substancialmente inferior a 18,7 por ciento y 27,3 por ciento observados a fines de 1991 y 1990, respectivamente.

Durante 1993, entre los distintos componentes del índice de precios al consumidor, el comportamiento más favorable lo ha mostrado el rubro transporte y comunicaciones, que ha registrado una variación en doce meses, a julio, de 8,4 por ciento. Otros sectores, incluyendo vestuario, con 10,9 por ciento, y alimentación, con 11,2 por ciento, han mostrado una tasa de variación, en doce meses, inferior al promedio del índice. Los rubros que han presentado un mayor aumento de precios en el período de doce meses terminado en julio son vivienda, con 14,7 por ciento y otros servicios, con 18,6 por ciento.

El control de la demanda agregada y la flexibilidad de la oferta laboral han contribuido a lograr un mercado del trabajo equilibrado y a generar expectativas de inflación decrecientes, lo que ha sido determinante para que los reajustes salariales hayan evolucionado en línea con los incrementos de productividad y, consecuentemente, con las metas de reducción de la inflación. Al igual que durante 1992, los aumentos salariales nominales en doce meses se han reducido paulatinamente durante los primeros cuatro meses del presente año, pasando de una tasa de crecimiento de 22,6 por ciento en abril del año pasado a 15,2 por ciento en igual mes de este año. Esta desaceleración no ha impedido que las remuneraciones reales crecieran, debido a que la inflación ha disminuido aún más rápidamente. En efecto, los salarios reales percibidos por los trabajadores durante los primeros cuatro meses de este año experimentaron un incremento importante, exhibiendo una variación promedio de 3,5 por ciento en relación a igual período de 1992. Así, una vez más ha quedado de manifiesto que la mejora en el poder adquisitivo de las remuneraciones depende más de la reducción de la tasa de inflación que de los incrementos de los salarios nominales.

A pesar de los importantes logros observados en la lucha contra la inflación, aún queda un difícil camino por recorrer. Algunas de las holguras que estuvieron disponibles durante 1991 y 1992, ya no lo están en el año en curso. En efecto, el grado de utilización de la capacidad productiva en 1993 es relativamente elevado, y con el deterioro de los términos de intercambio y el crecimiento de las importaciones de los últimos años, las holguras en el sector externo han desaparecido.

Dada la mayor credibilidad de la política antiinflacionaria, la moderación de las presiones de costos, gracias a la colaboración de trabajadores y empresarios, quienes paulatinamente han incorporado la inflación decreciente proyectada por las autoridades como uno de los criterios de las negociaciones laborales, es sin duda un avance importante en el proceso de control de la inflación. Sin embargo, cabe reiterar una vez más que el problema inflacionario no está resuelto. Tal como se señaló, algunas de las condiciones favorables que estuvieron presentes en los dos años previos no parecen reproducibles en el futuro, y la holgura en el mercado del trabajo también se ha estrechado. En consecuencia, se hace aún más imprescindible enfatizar la contribución del Fisco, los empresarios y los trabajadores para continuar con el proceso de reducción de la inflación en el futuro. Esta contribución debe incluir una moderación en el gasto público y privado, así como una creciente indexación de los contratos a la inflación futura decreciente, en lugar de la pasada. Igualmente, en un contexto en que por primera vez en veinte años la escasez de mano de obra se vislumbra como una limitante potencial para el crecimiento, se torna fundamental en el control de la inflación que el Gobierno, los empresarios y los trabajadores concierten sus esfuerzos para facilitar el desplazamiento de estos últimos desde los sectores en declinación hacia los sectores productivos con un futuro más auspiciosos

En la medida en que la autoridad fiscal mantenga un control riguroso de su nivel de gasto y a la vez se pueda seguir encauzando el crecimiento del gasto privado a tasas compatibles con el crecimiento de la capacidad productiva, se podrán evitar presiones de demanda que dificultan y retardan el proceso de reducción de la inflación. Asimismo, en la medida en que los empresarios y trabajadores se abstengan de adoptar posturas proteccionistas y de presionar hacia un encarecimiento artificial de los productos de sectores con problemas, y la autoridad política tenga la voluntad de resistir dichas presiones, se evitará generar impulsos de costos desfavorables que afecten negativamente el bienestar de los consumidores y el control del proceso inflacionario.

En síntesis, la lucha contra la inflación está lejos de haber terminado, y se sigue requiriendo del concurso de todos los sectores para continuar obteniendo logros en este frente. De cualquier forma, debe tenerse presente que es firme decisión del Banco Central evitar rebrotes inflacionarios, para lo que se continuará aplicando la política dirigida a la reducción gradual y sostenida de la inflación.

VI. EL SECTOR EXTERNO

VI.1 La cuenta corriente

Según cifras preliminares, la cuenta corriente de la balanza de pagos del primer semestre de 1993 presentó un déficit de US\$ 737 millones, lo que representó un cambio significativo respecto al superávit de US\$ 202 millones registrado en el mismo período del año anterior. El vuelco en la cuenta

corriente obedeció fundamentalmente al deterioro del saldo de la balanza comercial, que pasó de un superávit de US\$ 893 millones en el primer semestre de 1992 a un déficit de US\$ 136 millones en el período enero-junio de este año. Este cambio en el resultado comercial se debió a una caída de 4% en el valor de las exportaciones y a un incremento de 20% en el valor de las importaciones. A julio de 1993, el déficit comercial alcanzó a US\$ 295 millones, explicado por exportaciones 6,2% inferiores a las de los primeros siete meses de 1992 e importaciones 16,9% superiores a las de igual período del año pasado.

La baja de las exportaciones debe atribuirse esencialmente a menores precios, ya que los volúmenes exportados aumentaron. Para el total de las exportaciones, y considerando los primeros siete meses del año, la reducción de precios alcanzó a 7%, lo que fue compensado en parte por un incremento de 0,8% en los volúmenes exportados. Cabe señalar que los resultados difieren significativamente entre los diversos productos. Mientras las ventas externas de cobre disminuyeron en 8,7%, los productos principales distintos de aquél redujeron su valor exportado en 12,7%. Las exportaciones de productos denominados no principales -que, sin embargo, representan más de 30% del total de las exportaciones de bienes- aumentaron en 4,2% a pesar de una reducción de sus precios de 5,4%, la cual fue más que compensada por un incremento de volúmenes de 10,1%.

Como resultado de la evolución de las exportaciones durante los primeros siete meses de 1993, la participación de las distintas categorías dentro del total ha cambiado. Así, mientras el porcentaje de las exportaciones principales o tradicionales en el período enero a julio cayó desde alrededor de 74% -que representaban dentro del total de las exportaciones de bienes entre 1990 y 1992- a 67% este año, las no tradicionales incrementaron su participación relativa, llegando a representar un tercio del total durante los primeros siete meses de 1993.

El deterioro observado en el saldo comercial obedeció no sólo a la caída de las exportaciones, sino, en buena medida, á la evolución de las importaciones, que crecieron 16,9% durante los primeros siete meses de este año con respecto a igual período de 1992. A lo largo del año, sin embargo, el crecimiento de las importaciones ha mostrado una tendencia a desacelerar, como queda claro al observar que su incremento en doce meses cayó desde 23,8% en el primer trimestre a 16,4% en el segundo. Este hecho se hace más notorio al verificar que en el período enero-julio de 1993 el total de importaciones fue 0,3% superior al de los últimos siete meses de 1992.

La evolución de las importaciones fue disímil también para sus distintas categorías, tanto en cuanto a la tasa de crecimiento como a su trayectoria. Durante los primeros siete meses del año, el mayor crecimiento se aprecia en las importaciones de bienes de capital, con 29,2%, seguido por las de bienes de consumo, con 16,5%. Por su parte, el total de importaciones de bienes intermedios creció 9,9%. Dentro de estas últimas destaca el bajo crecimiento

de las de combustibles, el que esa influenciado en forma importante por los menores precios en los mercados internacionales.

La trayectoria de las distintas categorías de importaciones a lo largo de 1992 y del primer semestre de 1993 mostró también algunas diferencias. En efecto, las importaciones de bienes de consumo se desaceleraron, tanto en su tasa de crecimiento en doce meses como en relación al semestre precedente. Así, después de tasas de crecimiento en doce meses de 37,1% y 35,4% en cada semestre de 1992, la tasa de aumento del primer semestre cayó a 19,3% en 1993. Con respecto al semestre precedente, el valor de las importaciones de bienes de consumo disminuyó en 14,1% en el período enero-junio de este año.

Por otra parte, según cálculos preliminares, durante el primer semestre el resultado neto de los componentes de servicios y transferencias de la cuenta corriente de la balanza de pagos fue un egreso de US\$ 602 millones, lo que representa menores pagos del orden de US\$ 90 millones con respecto a igual período del año anterior. Este resultado se debió a la evolución de los servicios financieros, en particular a los pagos netos de intereses al exterior. La baja en las tasas de interés en dólares, así como la acumulación de reservas de los últimos años, llevaron a una disminución de los intereses pagados, junto a un aumento de los intereses recibidos. De ese modo, se mejoró la cuenta de servicios financieros, pese al incremento en los egresos por utilidades de la inversión extranjera.

VI.2 La cuenta de capital

Durante los primeros seis meses de 1993, la cuenta de capital de la balanza de pagos presentó un saldo positivo de US\$ 1.437 millones, lo que permitió financiar holgadamente el mencionado déficit de la cuenta corriente y terminar el semestre con un superávit en la balanza de pagos global de US\$ 594 millones. A diferencia de lo que sucedió durante ambos semestres del año anterior, los ingresos netos fueron mayoritariamente de capitales de mediano y largo plazos, y reflejan una participación creciente de flujos de naturaleza más permanente en el financiamiento de la balanza de pagos. Estos flujos, incluyendo en ellos la inversión extranjera, alcanzaron a US\$ 905 millones, en tanto que los de corto plazo fueron de US\$ 532 millones.

En síntesis, tocante a la evolución del sector externo, cabe destacar que durante el primer semestre de 1993 se observaron tres tendencias claras en la cuenta de capitales de Chile: ha aumentado la participación relativa de la inversión extranjera con respecto a la deuda; lo mismo ha sucedido con la participación relativa de la deuda de mediano y largo plazos con relación a la de corto plazo; y, finalmente, la participación relativa del endeudamiento del sector privado creció con respecto al endeudamiento del sector público.

VII PERSPECTIVAS PARA EL RESTO DE 1993

Con la información disponible a la fecha, se proyecta que en 1993 la tasa de crecimiento del producto interno bruto alcance un valor en torno del 5,6%

y que la tasa de inflación a diciembre de este año se ubique en el rango programado de 10% a 12%. En materia de cuentas externas, se prevé un superávit de la balanza de pagos, en tanto que el saldo de la cuenta corriente de bienes y servicios presentaría un déficit en torno del 4,5% del PIB, habida cuenta del significativo deterioro de los términos de intercambio sufrido este año por la economía chilena.

Dado que la tasa de expansión de la actividad económica durante el primer semestre supera el crecimiento estimado para el año, se proyecta implícitamente una ulterior desaceleración en la tasa de crecimiento en doce meses del PIB durante el segundo semestre. Esta proyección se fundamenta al observar que la velocidad de crecimiento de la actividad ha disminuido en el segundo trimestre del año. Sin embargo, debido a la menor base de comparación, el primer semestre aún muestra una elevada tasa de crecimiento en doce meses. En el segundo semestre, no obstante, la situación debiera cambiar, puesto que el mismo período de 1992 constituye una base de comparación bastante más alta. De mantenerse las velocidades de crecimiento del primer semestre, la economía crecería en el segundo semestre en torno del 4%, en comparación al 7,4% registrado en el primer semestre.

Cabe recordar que la convergencia en la tasa de crecimiento de la actividad hacia un nivel más moderado ha sido algo buscado por la autoridad, debido a que el alto incremento de la actividad y del gasto interno habido en 1992 conllevaba un importante riesgo de aumento de la inflación y de deterioro en las cuentas externas, situación esta última que se ha visto agravada por la evolución de la economía internacional. Por este motivo, durante 1992 se aumentó en tres oportunidades la tasa de interés de los pagarés del Banco Central, la cual, con mayor razón, se mantuvo durante este año, dada la evolución del panorama externo. Los efectos de dichas alzas sobre la actividad y la demanda interna son parte importante de la explicación de la desaceleración que se ha venido observando y que, como ya se mencionó, debiera expresarse con mayor nitidez en el segundo semestre de este año. Otros elementos que han influido en la desaceleración del gasto han sido la contribución de la política fiscal y el efecto del deterioro de los términos de intercambio sobre el gasto privado.

En cuanto a los componentes de la demanda interna, se estima que la formación bruta de capital fijo será el más dinámico, con un crecimiento en torno del 15% para el año en su conjunto. Dado el crecimiento de 24,1% exhibido por esta variable en el primer semestre, la proyección anual supone un segundo semestre con una tasa de expansión de la formación de capital algo inferior al 10%, lo que estaría en línea con la desaceleración antes mencionada. El consumo privado, en tanto, crecería en algo menos de 7%, lo que también implica una desaceleración durante el segundo semestre. Con todo, se estima que la demanda interna crecería en el año en alrededor de 7,5%, es decir, casi dos puntos porcentuales más que el aumento del producto interno bruto. El total de esta diferencia se explicaría por la mayor

expansión del gasto en relación al producto registrada en el primer semestre, ya que se calcula que durante la segunda mitad del año el crecimiento de ambas variables será de similar orden de magnitud.

Con lo anterior, en 1993 la formación bruta de capital fijo pasaría a representar 27,3% del PIB (medido a precios constantes), dos puntos por sobre su valor en 1992. El ahorro nacional, por otra parte, llegaría a 20,5% del PIB (medido a precios corrientes), lo que representa una disminución cercana a dos puntos en relación a 1992. Esta caída esperada del ahorro interno es reflejo del menor crecimiento del ingreso disponible, debido principalmente a la caída de los términos de intercambio, como también a la desaceleración del crecimiento del producto. Es explicable, y ha sido habitual, en un año con fuerte caída en el crecimiento de los ingresos que el ahorro nacional disminuya. En efecto, es razonable esperar que en estos períodos las personas (y el Gobierno, mediante el mecanismo del Fondo de Estabilización del Cobre) utilicen sus ahorros para hacer frente a las condiciones adversas. En rigor, en períodos de menores ingresos se produce una combinación de ajuste de consumo y menor ahorro, en el cual se da más peso a la primera opción si el deterioro de los términos de intercambio se percibe como más duradero, y se privilegia la segunda si dicho deterioro se percibe como transitorio. Durante 1993, en la economía chilena se han producido ambos efectos. De un lado, el consumo crecerá a una tasa significativamente menor a la de 1992, aunque mayor que el ritmo de aumento del producto y del ingreso este año. En la medida en que los términos de intercambio se vayan recuperando, cabe esperar también una recuperación en la tasa de ahorro.

Las proyecciones monetarias prevén un incremento nominal del dinero en manos del sector privado de alrededor de 20% durante el año en curso, lo cual es coherente con una inflación en el rango programado de 10% a 12% y un crecimiento económico del orden de 5,6%.

En relación al sector externo, se estima que el año cerrará con un déficit de balanza comercial levemente superior a US\$ 800 millones, producto de exportaciones de US\$ 9.400 millones e importaciones de US\$ 10.200 millones. Esto significa una caída en el valor de las exportaciones de bienes de 6% en relación a 1992, lo que se explica por las disminuciones en los precios de los principales productos de exportación en los mercados internacionales. En efecto, los volúmenes físicos de exportación presentarán un incremento de entre 1% y 2%, lo que si bien es una tasa inferior a la mostrada en años previos, es atribuible en gran parte a factores coyunturales que han significado dificultades en la colocación de algunos productos en los mercados externos. Esto ha afectado principalmente a las exportaciones tradicionales, ya que se estima que las no tradicionales tendrán un aumento en volumen de alrededor de 8%. En cuanto a las importaciones de bienes, crecerán aproximadamente 9% en relación a 1992. Debe destacarse, sin embargo, que este crecimiento es explicado en buena medida por el relativamente bajo nivel de importaciones registrado en el primer semestre de 1992. A partir de entonces, el valor de las importaciones

se ha estabilizado, por lo que durante el segundo semestre de 1993 se esperan tasas moderadas de crecimiento en doce meses. Dentro del crecimiento de las importaciones, cabe destacar el de los bienes de capital, que aumentarán en torno del 20% en el año. Esto es reflejo de la positiva dinámica mostrada por la inversión durante el año en curso.

Se estima que los servicios no financieros, por otra parte, presentarán un superávit de US\$ 137 millones, mientras que el déficit por concepto de los servicios financieros será de alrededor de US\$ 1.660 millones, cifra inferior a la del año pasado, debido a las menores tasas de interés prevalecientes en los mercados internacionales. En síntesis, el déficit en cuenta corriente llegaría a unos US\$ 1.900 millones lo que equivale a 4,5% del producto interno bruto. Este déficit se compara con uno de 1,4% de producto el año pasado. De los 3,1 puntos de diferencia entre ambos años, dos se explican directamente por menores términos de intercambio. Esto quiere decir que, de no haberse registrado el fuerte deterioro en el precio de los principales productos de exportación, el déficit en cuenta corriente de la economía chilena para 1993 hubiera sido inferior al 3% del producto interno bruto.

El saldo de la balanza de pagos para el año se proyecta en algo más de US\$ 800 millones, lo que implica un segundo semestre con un superávit levemente superior a los US\$ 200 millones. Dada la posición deficitaria de la cuenta corriente, esto significa un ingreso neto de capitales del orden de US\$ 2.800 millones en el año, de los cuales, algo más de US\$ 1.900 millones corresponderían a capitales de mediano y largo plazos. Entre ellos sobresale la inversión extranjera neta, que llegaría casi a US\$ 1.000 millones.

PERSPECTIVAS MACROECONÓMICAS PARA 1994

Durante 1994, como en los años anteriores, los objetivos de la política macroeconómica continuarán siendo el logro de un ritmo de crecimiento satisfactorio y sostenible, en conjunto con una gradual pero persistente reducción de la tasa de inflación.

Con este fin, y en coordinación con la política fiscal, la política monetaria del Banco Central buscará mantener un nivel de gasto agregado compatible con la capacidad productiva y la sólida posición de las cuentas externas, a fin de consolidar y profundizar los avances logrados en materia de reducción de la inflación. Asimismo, la política cambiaria seguirá orientada a estabilizar el tipo de cambio real dentro de rangos coherentes con el financiamiento equilibrado de la balanza de pagos en el mediano y largo plazos, generando de ese modo condiciones estables para la asignación de recursos, los pagos externos y los precios domésticos en el horizonte más largo.

La oportunidad y coherencia en la aplicación de estas políticas permitirán que durante 1994 se mantenga la trayectoria declinante de la inflación observada en los dos años previos, proyectándose el alza de precios al consumidor anual en un rango de 9% a 11%.

El logro de la meta inflacionaria para 1994 -como he dicho- no será tarea fácil. De aquí que el Instituto Emisor considere prudente una rebaja modesta de la tasa de inflación, que permita seguir consolidando, en forma persistente y segura, la reducción gradual pero sostenida del ritmo de crecimiento de los precios. Y queremos reiterar que el proceso de estabilización de precios será de menor costo, más rápido y eficiente sólo en la medida en que se cuente con la colaboración del Fisco, de los empresarios y de los trabajadores.

Se estima un crecimiento real del producto interno bruto, coherente con lo anterior, de entre 4% y 5% para 1994. Esta tasa de crecimiento, si bien inferior a la considerada como la potencial de la economía chilena en el mediano y largo plazos, es razonablemente elevada si se considera que se producirá luego de tres años de crecimiento promedio anual por sobre el 7% y en el contexto de un entorno externo deteriorado. Se debe recordar que, desgraciadamente, la experiencia histórica chilena muestra que luego de años con crecimientos excesivos o significativas caídas en los términos de intercambio la economía ha experimentado severos ajustes. Desde este punto de vista, un crecimiento de 4% a 5% durante 1994 constituiría un logro en esta materia.

Al igual que en el año en curso, en 1994 el crecimiento será liderado por la formación bruta de capital fijo y por las exportaciones no tradicionales. Se estima que la primera crecería a una tasa del orden de 8%, con lo que su nivel respecto del producto superaría el 28%. Aunque su crecimiento será menor al de 1993, la formación bruta de capital fijo crecerá a un ritmo superior al del promedio de la economía, lo que tiene su explicación en el fuerte crecimiento económico de los últimos años, el agotamiento de la capacidad ociosa la percepción de una creciente estabilidad económica y política, y la dinámica de la inversión pública. Las exportaciones diferentes del cobre crecerían en torno del 7%, y se prevé que el ritmo de aumento de las exportaciones no tradicionales superaría el 8% real. Por otro lado, las importaciones de bienes y servicios aumentarían a un ritmo similar al de las exportaciones, con lo que la demanda agregada interna crecería a una tasa similar a la del producto.

Para 1994 se proyecta un superávit en balanza de pagos del orden de US\$ 100 millones, cifra inferior en más de US\$ 700 millones al superávit estimado para 1993. En este contexto, las estimaciones de oferta y demanda de divisas indican que para el próximo año la situación en el mercado cambiario será similar a la registrada en los últimos meses, esto es, con un tipo de cambio determinado por el mercado al interior de los límites de la banda de flotación.

El superávit de balanza de pagos provendría de un déficit en cuenta corriente de US\$ 2.400 millones y un superávit en la cuenta de capitales de US\$ 2.500 millones. El aumento proyectado para el déficit en cuenta corriente en relación al de 1993 se explica principalmente por mayores pagos de servicios financieros por alrededor de US\$ 300 millones y por el deterioro esperado en la balanza comercial en torno de US\$ 150 millones. Aproximadamente dos tercios del aumento en los servicios financieros

provendrían de un incremento proyectado en las remesas de utilidades de la inversión extranjera, producto tanto de los significativos volúmenes ingresados por este concepto en los últimos años como del vencimiento del plazo mínimo de permanencia en el país de una serie de inversiones ingresadas al amparo del Capítulo XIX del Compendio de Normas de Cambios Internacionales; el tercio restante se originaría en un aumento esperado en la tasa de interés internacional.

Como se señaló el déficit de balanza comercial se estima algo superior al de este año. Se prevé un marcado aumento en el volumen de exportaciones de productos distintos del cobre, acompañado por un crecimiento en el volumen de las exportaciones de ese metal. El valor de estas últimas, sin embargo, sería similar al del año en curso, debido a que se proyecta una ulterior disminución en el precio del cobre en la Bolsa de Metales de Londres. Los precios de los demás productos de exportación seguirían deprimidos, repuntando en términos relativos sólo a partir de 1995. Por otra parte, las importaciones crecerían en valor en torno de 7%, destacando las de bienes de capital, que aumentarían cerca de 10%, lo que tiene su explicación en el dinamismo que se espera que continúe presentando la inversión.

El resto de la diferencia de la cuenta corriente de la balanza de pagos en relación a la de 1993 estaría explicado por US\$ 40 millones menos en la suma de las cuentas de servicios no financieros y transferencias.

En consecuencia, el déficit en cuenta corriente proyectado para 1994 sería de 5,3% del producto interno bruto.

El mencionado superávit esperado en la cuenta de capitales, por un monto de US\$ 2.500 millones, se explicaría en gran medida por un influjo neto del orden de US\$ 2.230 millones en los capitales de mediano y largo plazos, de los cuales más de la mitad correspondería a inversión extranjera neta. El resto del financiamiento de mediano y largo plazos provendría de líneas de crédito, donde se prevén desembolsos por unos US\$ 2.500 millones y amortizaciones por alrededor de US\$ 1.370. Entre dichos desembolsos destacan los asociados al decreto ley N° 600, estimados en unos US\$ 750 millones. Por último, la entrada neta de capitales de corto plazo sería del orden de US\$ 270 millones.

Así, durante 1994 se intensificaría la tendencia al aumento de la participación de los flujos externos de mediano y largo plazos, y del capital accionario con relación a la deuda, en el financiamiento externo de la balanza de pagos del país.

En síntesis, para 1994 se proyecta continuar con la reducción gradual de la inflación y con un crecimiento económico a una tasa algo menor que la de los años previos. Se proyectan déficit razonables de las cuentas externas de bienes y servicios, habida consideración de los deprimidos precios que continuarían exhibiendo nuestros principales productos de exportación. Se espera, asimismo, una política fiscal austera, que contribuya a una reducción

del ritmo de crecimiento del gasto agregado y, de ese modo, a la reducción de la tasa de inflación. El panorama económico futuro se presenta auspicioso, y no se visualiza la necesidad de ajustes en las políticas monetaria y cambiaria en aplicación.

Esa es, señor Presidente, la cuenta que debe dar el Banco Central.

El señor VALDÉS (Presidente).- Agradezco al señor Presidente el muy interesante informe que entregó a la Cámara Alta.

¿Algún señor Senador quiere hacer uso de la palabra?

Tiene la palabra el Honorable señor Ríos.

El señor RÍOS.- Señor Presidente, en primer término, deseo consultar al señor Presidente del Banco Central cuál es el crecimiento mínimo requerido para mantener el nivel de cesantía existente en el país.

En segundo lugar, quiero saber cómo se ha constituido nuestra actual reserva monetaria internacional: qué porcentaje corresponde a las exportaciones, cuál al ingreso de capitales externos, porcentajes de intereses ganados y de otros rubros.

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra el señor Presidente del Banco Central.

El señor ZAHLER (Presidente del Banco Central).- Respecto de la primera consulta, la tasa de desocupación que se registra hoy, en torno del 4,7 por ciento, puede vincularse a una situación de pleno empleo. Para mantener la constante en ese nivel, el ritmo de crecimiento de la economía debe alcanzar a más o menos 6 por ciento. Por eso resulta bastante determinante, también, ver en qué medida la tasa de crecimiento del producto se compatibiliza con la de crecimiento de la inversión.

Mirado el asunto en ese contexto, las perspectivas que tenemos para el resto de este año y para 1994 en términos de desaceleración del crecimiento del producto, pero acompañada de un ritmo importante de inversión (el otro componente que necesariamente debe vincularse a este tema), permiten predecir una tasa de desempleo relativamente estable en los niveles de hoy.

Cabe destacar que los niveles actuales han estado asociados a un aumento de la fuerza de trabajo particularmente alto para los estándares históricos. Pero si el ritmo de crecimiento se mantuviera, cabría esperar cierto incremento en la tasa de desempleo.

En cuanto a las reservas internacionales, es muy complejo asignar causas precisas a los orígenes de los 10 mil millones de dólares que Chile tiene en ese rubro. Sin duda, esto se debe a una conjunción de factores, entre los cuales juegan un papel importante -como el señor Senador señaló- las exportaciones y uno muy significativo la entrada de capitales al país.

En términos netos, cuando uno mira el stock de reservas internacionales, se trata de la suma de los flujos acumulados desde mucho tiempo a la fecha. Y ahí figura un elemento que, sobre todo en los últimos años, ha sido muy determinante: el de la entrada neta de capitales al país, que ha permitido financiar déficit en la cuenta corriente, de montos relativamente moderados, y acumular reservas internacionales por la diferencia.

Pero, como dije, determinar las causas precisas de cada uno de los componentes implicaría un cálculo extraordinariamente difícil. Para un año en particular es más fácil hacerlo en el flujo; pero para un stock se torna muy complicado, porque, según manifesté, es el acumulado de muchos años.

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Piñera.

El señor PIÑERA.- Señor Presidente, el artículo 80 de la Ley Orgánica del Banco Central establece que "El Consejo deberá presentar al Ministro de Hacienda y al Senado," -es lo que está haciendo hoy día- "antes del 30 de septiembre de cada año, una evaluación del avance de las políticas y programas del año en curso, como asimismo, un informe de aquellos propuestos para el año calendario siguiente, en el cual se indicarán las proyecciones económicas generales sobre las que so basan dichos antecedentes y los efectos que se pudieren producir en las principales partidas de los estados financieros del Banco proyectados para ese período."

Aquí hemos oído una exposición bastante completa y documentada sobre lo que es el programa del Banco Central, esencialmente en las materias que lo afectan, que son las monetarias y cambiarias.

Quiero hacer, sin embargo, cuatro consultas al señor Presidente del Banco Central y a los miembros del Consejo.

Ha habido un largo debate respecto del tipo de cambio -tema que ha estado en el tapete de la discusión durante mucho tiempo-, el cual, sin duda, no lo fija el Banco Central, sino el mercado. Empero, existen algunas variables de las que depende el tipo de cambio. Entre ellas se encuentra el nivel de ahorro interno, que es un elemento muy importante. En la actualidad, el Banco Central, dentro de los márgenes que le corresponden, ha optado por establecer un equilibrio macroeconómico, que consiste en fijar una tasa de interés, que algunos consideran demasiado alta, y un tipo de cambio, que otros estiman muy bajo. La verdad es que otro ajuste requeriría, necesariamente, o menores tasas de interés y mayor tipo de cambio, ó lo contrario.

Luego, la primera pregunta apunta a si, en opinión del Banco -sabiendo que una parte importante de éste depende del mercado, pero que en algo depende también de las políticas, algunas fiscales y privadas (ahorro) y otras del Banco Central, en materias monetarias y cambiarias- el actual equilibrio

entre tasa de interés y tipo de cambio se va a mantener o pueden anticipar que evolucionará en una dirección predeterminada.

Segunda pregunta. El Banco Central mantiene reservas internacionales por una cifra del orden de los 10 mil millones de dólares. Si a eso agregamos los pagarés -que son parte del activo de esa entidad- expresados en moneda extranjera, vemos que existe una gigantesca brecha entre activos y pasivos en moneda extranjera, y, dado el enorme diferencial de tasas de interés que hay entre las internacionales, que son las que devengan los activos del Banco Central, y las nacionales, que son las que la institución debe pagar para financiar esos activos, se produce una pérdida financiera muy significativa para el Banco.

En primer lugar, me gustaría saber cuál es el monto de esa pérdida para 1993, y, en segundo término -sin perjuicio de que uno pueda anticipar caídas en las tasas de interés internas o incrementos en las tasas de interés externas, o disminuciones de esa brecha-, por qué el Banco Central ha mantenido sistemáticamente una posición de reservas que lo lleva a financiar un activo poco rentable con un pasivo altamente costoso, y le significa una pérdida financiera permanente. Porque del análisis de los balances de la entidad se desprende que eso es algo que se viene arrastrando desde hace mucho tiempo. Entonces, ¿cuál es la política a futuro?

Tercera pregunta. De acuerdo a la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central, en Chile existe libertad cambiaria. En consecuencia, como norma, cualquier chileno, persona natural o persona jurídica, puede, libremente, comprar o vender divisas en los mercados formales. No obstante, ese cuerpo legal también consigna que el Banco Central, en forma excepcional y bajo circunstancias extraordinarias, podrá imponer ciertas restricciones a la cuenta de capitales. Además, lo obliga a revisar esas restricciones en la cuenta de capitales una vez al año.

¿Cuál es la política de la entidad con relación a cumplir con que la norma es la libertad cambiaria, la excepción son las restricciones y existe la obligatoriedad de revisar esas limitaciones anualmente? ¿Qué se piensa hacer sobre la materia a futuro?

Y, por último, tocante a lo que mencioné sobre el impacto en las cuentas del Banco Central, cabe hacer presente que el artículo 80 de la Ley Orgánica mencionada estatuye que en el informe del Consejo deberán indicarse "las proyecciones económicas generales sobre las que se basan dichos antecedentes y los efectos que se pudieren producir en las principales partidas de los estados financieros del Banco proyectados para ese período."

En el informe figura el impacto que esto tiene para el Banco Central; pero no se considera algo muy importante: la solución que podría darse al problema de la deuda subordinada, sobre todo considerando que hasta ahora el Gobierno, si bien ha enviado a la Cámara de Diputados un proyecto

de ley que, en el fondo, precisa que la obligación subordinada del Banco Central pudiera tener un valor económico distinto de su valor contable, no ha comprometido -y aparentemente no intenta hacerlo- ningún aporte fiscal.

Se puede calcular el monto de esa obligación considerando los valores de mercado que uno puede deducir. Afortunadamente, hay variables de mercado que permiten estimar el valor de la deuda subordinada. Como se conoce a cuánto asciende el patrimonio del Banco y el porcentaje de los excedentes a que tienen derecho los accionistas, y se sabe que al Banco Central le corresponde el porcentaje restante, haciendo una regla de tres podría calcularse el valor de la deuda subordinada.

Si se aprobara el proyecto en trámite en la Cámara de Diputados y no se contemplaran aportes fiscales, ¿en qué forma podrían verse impactadas las cuentas del propio Banco; vale decir, su balance y el estado de pérdidas y ganancias?

He dicho.

El señor VALDÉS (Presidente).- Se han formulado varias preguntas.

Tiene la palabra el señor Presidente del Banco Central.

El señor ZAHLER (Presidente del Banco Central).- Señor Presidente, con relación a este tema, después solicitaré a mis colegas del Consejo que den también su opinión, porque ésta no necesariamente debe ser unánime. Trataré de ser breve, para alcanzar a responder directamente las cuatro consultas del Senador señor Piñera.

La primera interrogante, relativa a la política cambiaria, está contestada con mucha claridad en el informe. Es importante comprender la lógica con la cual el Banco Central determina la política cambiaria, que ciertamente -como bien dijo el señor Senador- no es el tipo de cambio.

Nosotros tenemos una señal, o guía: el tipo de cambio acuerdo, que es un tipo de cambio de referencia, con una banda de fluctuación muy amplia, en la cual el mercado juega un rol determinante en la fijación del precio del dólar, o de la divisa en general. Por la información disponible en este momento, estimamos que este tipo de cambio es el de equilibrio de la economía, dado que es consistente con un crecimiento no inflacionario del producto y con un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos que es financiable en el mediano y largo plazos con lo que podríamos llamar capitales estables, fundamentalmente inversión extranjera y capitales de mediano y largo plazos.

Ese, es el criterio principal que guía la política cambiaria del Banco Central y -reitero- se encuentra claramente expuesto en el capítulo respectivo del informe que hemos presentado.

En cuanto a la consulta sobre si nos parece que los niveles de tipo de cambio y tasas de interés vigentes deben mantenerse, en las actuales condiciones

(esto figura exactamente en la parte final de nuestra exposición), puedo informar que, dado que los niveles de ahorro son mayores que los existentes en el pasado; que los niveles de inversión también son más elevados que antes, aunque todavía -por así decir- insuficientes para tener ritmos de crecimiento incluso más altos que los que estamos reflejando, tenemos un tipo de cambio de equilibrio y, consecuentemente, la tasa de interés, que es el instrumento fundamental del Banco Central, es la tasa de interés de equilibrio, en las condiciones actuales, para asegurar una situación en la que no haya rebrotes inflacionarios.

Entonces, derechamente, la respuesta a esa pregunta es que, en las condiciones actuales, no hay indicadores de variación, ni en la política cambiaría, ni en la política monetaria, por los motivos que he señalado.

Ahora paso a contestar la pregunta acerca de las reservas internacionales y las pérdidas que nosotros hacemos.

Hay distintas formas de medir las pérdidas. Las más importantes son las que podríamos llamar pérdidas de caja del Banco Central, que son del orden de entre uno y medio y dos por ciento del producto.

Ese es el cálculo grueso que uno podría hacer, si se estima exactamente lo que indicó el Senador señor Piñera, que es el descalce entre activos en moneda extranjera, pasivos en UF y las tasas correspondientes.

La pregunta es por qué hacemos esas pérdidas. Bueno, fundamentalmente, a causa del descalce que tenemos; porque efectivamente estamos sobreactivados en moneda extranjera, y porque en la actualidad las tasas de interés en los mercados internacionales son menores que las tasas de interés domésticas.

Hay otra forma de enfocar esto. En razón de que nuestra política monetaria está dirigida a estabilizar o controlar la inflación, dados los niveles de ahorro del país -volvemos a lo dicho sobre la primera pregunta- tenemos que contar con tasas de interés que permitan un gasto global consistente con el producto, en los términos que indiqué anteriormente.

En consecuencia, me atrevería a decir que indudablemente, ésta es una situación compleja. Se trata de un balance que tiene un desequilibrio o descalce fundamental. El Banco Central ha intentado, e intenta, minimizar esas pérdidas cubriéndose de riesgos, tanto en activos como en pasivos en moneda extranjera, en la medida en que ello puede hacerse en los mercados internacionales.

Pero yo diría que hay un problema -entre comillas- estructural, si se consideran la naturaleza de nuestro balance, la naturaleza de nuestras partidas y la peculiaridad del caso chileno de que el grueso de la deuda pública interna -por no decir la totalidad- figura en los balances del Banco Central. Es un caso bastante atípico, puesto que en la gran mayoría de los

países la deuda pública interna es una deuda del Gobierno y no del Banco Central.

En fin, es una historia larga que habría que explicar. Y esa es una situación estructural que, en alguna medida, heredamos en el balance del Banco Central y que implica pérdidas significativas como la que acabamos de señalar; pero pérdidas que, en las condiciones imperantes, no imponen una restricción sustancial sobre el manejo de la política monetaria.

Si nos pusiéramos en otro escenario, posiblemente podría implicar una limitación. Sin embargo, para nosotros no representa una situación muy compleja, porque podemos financiar dicho déficit con la colocación de papeles, ya que hay demanda por los documentos del Banco Central, tanto de los inversionistas institucionales -por ejemplo las AFP-, como de los bancos. Por supuesto que, mirado el asunto desde la perspectiva del instituto emisor, sería deseable tener un balance lo más equilibrado posible.

La tercera pregunta tiene atinencia con la libertad cambiaria. Al respecto, debe tenerse un cuidado muy especial para entender la visión del Banco y la forma en que nosotros analizamos este aspecto.

En primer lugar, es efectivo que existen restricciones cambiarias importantes, pero cuya efectividad, desde el punto de vista de la connotación de restricción cambiaria, es bastante menor de lo que pueda parecer en principio al considerar un argumento que es básico, cual es mirar la diferencial entre el tipo de cambio oficial o formal, y el tipo de cambio informal.

En los últimos 3 ó 4 años la diferencia entre ambos tipos de cambio ha sido mínima. Eso quiere decir que el tipo de cambio -entre comillas- de equilibrio en el mercado formal e informal ha sido francamente muy similar, lo cual denota un grado muy amplio de libertad cambiaria, que por lo demás está explícitamente reflejado en los movimientos que se pueden tener al interior de la banda de flotación.

Ahora, respecto del motivo por el cual se mantienen las restricciones cambiarias existentes, puedo decir que ello se debe a que, por su estructura, la economía chilena todavía es muy vulnerable a "shocks" externos. El cobre sigue representando cerca del 30 por ciento de las exportaciones de bienes; la deuda externa continúa siendo de alrededor del 50 por ciento del producto nacional, y el petróleo todavía constituye una parte muy importante de las facturas de las importaciones. En consecuencia, "shocks" tales como el precio del cobre, el valor del petróleo o las tasas de interés internacional, tienen un impacto significativo sobre el mercado cambiario chileno, que es relativamente pequeño comparado con los otros.

Si miramos el asunto desde otro ángulo, por ejemplo, del de la cuenta de capitales, a pesar de los excepcionales avances producidos en apertura de cuenta de capitales ha habido temas -como el del encaje- que también dicen relación con el tamaño del mercado cambiario chileno y los vaivenes que puede sufrir por este hecho al enfrentarse a una situación internacional

como la que hemos vivido en los últimos años, en que las tasas han sido extraordinariamente bajas.

Chile ha tenido una apreciación de su moneda bastante menor, en términos relativos, que otros países latinoamericanos que han enfrentado un escenario externo más o menos similar. Y ello se ha hecho conscientemente, porque estimamos que ésa es una situación transitoria, que sería indeseable ver reflejada en el precio del dólar, con todas las implicancias que se mencionan en el informe.

Respecto de la deuda subordinada, el Senador señor Piñera pregunta cuál es el impacto del proyecto presentado -por supuesto, concurrirémos a la Cámara de Diputados a examinarlo detenidamente- en las cuentas y en el patrimonio del Banco Central, y si requiere aporte fiscal.

Una primera lectura que hemos hecho del proyecto original, nos permite expresar que el patrimonio del Banco no debiera experimentar un cambio muy considerable respecto de la situación actual. Eso dependerá, muy crucialmente, del tratamiento contable que tenga la diferencia existente entre el valor de mercado que tenga la licitación de los bonos -a que hacía referencia el señor Senador- y el remanente. Este asunto requiere, obviamente, de una consulta a los auditores; pero, en principio -hablo a título personal-, no veo motivo para que ese tratamiento sea distinto del que hoy tiene. En el balance del Banco figura una nota explicativa acerca del grado de certeza o de incertidumbre que presenta la recuperación de lo que es en estos momentos la deuda subordinada. Pero, a priori, no visualizo que eso pueda cambiar en el futuro. En todo caso, habría que evaluar el punto; a fin de determinar si, eventualmente, podría tener algún impacto sobre el patrimonio de la entidad.

Mi opinión personal -reitero-, por la información de que dispongo hasta este instante y los datos entregados por los auditores (todavía informales), es que ese hecho no afectará mayormente el patrimonio del Banco.

Me gustaría que el Senado escuchara en seguida al resto de los Consejeros, porque, como manifesté al comienzo, sobre este tema no hay necesariamente unanimidad de opiniones y ellos pueden complementar lo que he planteado.

El señor VALDÉS (Presidente)- Ofrezco la palabra a los señores Consejeros.

El señor SEGUÉL (Consejero del Banco Central).- ¿Me permite, señor Presidente?

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra el señor Seguel.

El señor SEGUÉL (Consejero del Banco Central).- Señor Presidente, voy a referirme al último aspecto: el impacto sobre los estados financieros del Banco Central que pudiera tener alguna solución de la deuda subordinada.

Tal como lo ha señalado el señor Presidente del Banco, éste es un asunto en el cual, a juicio de algunos Consejeros y particularmente del que habla, debe tenerse especial cuidado en el momento de darle una solución legal al respectivo contrato.

Es preciso recordar lo que sucedió cuando el contrato de compraventa de cartera con pacto de retrocompra se cambió al contrato de deuda subordinada. En esa oportunidad se hicieron consultas específicas a empresas externas de auditores, y, para ser bien claro, costó bastante encontrar alguna fórmula que permitiera que estas partidas quedaran reflejadas tanto en los balances de las instituciones financieras privadas como en el Banco Central, sin que tuvieran que ser imputadas importantes provisiones o castigos sobre el particular.

Frente a la pregunta del Honorable señor Piñera, coincido en que debe haber un especial cuidado al momento de legislar, porque la interpretación de los técnicos y de las empresas auditoras externas no se ciñe estrictamente a lo que pueda decir una ley, sino que se rige por normas contables de común aplicación. Y la redacción de una legislación que merezca una opinión contraria de los auditores externos podría tener severos impactos sobre la percepción de los bancos en los mercados financieros internacionales, y también una fuerte repercusión en la forma de contabilizar estas partidas en el propio balance del Instituto Emisor. Es todo, señor Presidente.

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra el señor Serrano.

El señor SERRANO (Consejero del Banco Central).- Sólo deseo referirme al último punto. La verdad es que el tiempo de que ha dispuesto el Banco Central para analizar el proyecto de ley sobre deuda subordinada ha sido extraordinariamente breve, y es el mismo que ha tenido la Cámara de Diputados. Por lo tanto, creo que es muy difícil, con tan escaso tiempo, poder dar una opinión definitiva sobre el impacto que esto tendrá en el balance de la institución. Sin embargo, desde mi punto de vista, me parece indispensable consultar este asunto a las empresas profesionales de auditores independientes del Banco y que utilicen prácticas de contabilidad generalmente aceptadas.

Desde una perspectiva personal, debo decir que anteriormente opiné en relación al tema, en el sentido de que si se quiere dar un tratamiento definitivo a la deuda subordinada -como entiendo que es el propósito de ese proyecto de ley-, debería reconocerse la garantía implícita que existe y siempre ha estado por parte del Fisco respecto de la pérdida que está escondida -por así decirlo- en el balance de la entidad, ya que todos sabemos que el tratamiento de esa deuda ha sido una forma de diferir pérdidas a lo largo del tiempo. Y si se pretende reconocerlas en un momento determinado, estimo necesario que el Fisco haga un aporte al balance del Banco, para evitar que éste quede con una pérdida en su patrimonio que lo deje con una ventaja en la recuperación efectiva, obedece a que en el proyecto se propone una venta de los bonos convertibles en acciones de los bancos. Esto es, que el Instituto

Emisor convierta hoy día en capital su derecho a dividendos. Y podemos suponer que si venderá el 70 por ciento de un banco, o paquetes importantes que den acceso al control sobre las empresas bancadas, es perfectamente posible pensar que los compradores de esos paquetes pagarán el valor del mercado más un cierto "plus", porque esa adquisición les dará derecho al control y a la gestión de las mismas. En este sentido, es razonable suponer que habrá un mayor precio y que el Banco Central obtendrá un mayor valor por la venta que realice en comparación con el flujo constante que...

El señor PIÑERA.- ¿Me permite una breve interrupción?

Quiero precisar que, obviamente, la aprobación de la ley no es suficiente, porque entiendo que hay un contrato entre las partes que no puede ser modificado a posteriori. Y los argumentos que usted da respecto del Banco Central, a lo mejor, serán contra argumentos frente a los accionistas de los bancos, porque aquí no hay creación de riquezas.

Pero deseo hacer dos preguntas.

En primer lugar, de acuerdo con el proyecto de ley, el Instituto Emisor, que es dueño de los activos y que debería modificar el contrato para la venta de bonos convertibles en acciones, no puede cambiarlo sin la aprobación previa del Ministerio de Hacienda. ¿En qué medida eso afecta la autonomía del Banco Central?

En segundo término, aun cuando la entidad modificara el contrato con el consentimiento de esa Secretaría de Estado, sólo podría vender los bonos convertibles a compradores previamente autorizados por la Superintendencia. ¿Hasta qué punto eso afecta también la autonomía del Banco frente al Ministerio de Hacienda, por una parte, y respecto de la Superintendencia por otra?

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra el señor Herrera.

El señor HERRERA (Vicepresidente del Banco Central).- Obviamente, responderé en forma personal porque estas cuestiones específicas no las ha considerado el Consejo. Así que sólo puedo hablar por mí mismo.

Respecto de la primera consulta, en cuanto a que la puesta en marcha del sistema debe contar con el voto favorable del Ministro de Hacienda, debo decir que la constitucionalidad de la normativa y su relación con la autonomía del Banco Central son asuntos que seguramente deberá considerar el Tribunal Constitucional, y no pesará nuestra opinión en la materia, porque es un tema que corresponde dilucidar a otras autoridades. Pero entiendo que es perfectamente posible que el Parlamento la apruebe y que se determine que ella es constitucional.

En relación con la otra pregunta que planteó el señor Senador, en el sentido de que los compradores deberán ser calificados o aprobados por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, también rige lo

que señalé anteriormente. Lo único que agregaría es que, al parecer, en ley de bancos hay una disposición que establece que los grandes accionistas deben ser aprobados por ese organismo. Y éste es un precepto que, según entiendo, protege la seriedad de los postulantes en un asunto tan serio como es la compra de paquetes importantes de bonos a los bancos...

El señor PIÑERA.- No es exactamente así. La actual ley dispone que si una persona desea comprar más del 10 por ciento y ejercer los derechos de ese porcentaje en la administración, requiere el permiso de la Superintendencia para ello. Si adquiere acciones y no los ejerce, no necesita de esa autorización. Y el proyecto de ley establece que la compra de una sola acción debe contar con la aprobación de dicho organismo. Esto puede afectar la capacidad del Banco Central para colocar bien los bonos convertibles y, por lo tanto, perjudicar su posibilidad de recuperación, porque podría perder buenos compradores por una disposición de la Superintendencia, toda vez que, en el marco de la ley, las facultades son tan discrecionales que sólo bastaría con alegar falta de experiencia bancaria, como lo establece la iniciativa, para rechazar un potencial comprador, aun cuando éste renunciara a ejercer sus derechos como accionista.

El señor ZALDÍVAR.- Eso lo veremos aquí en su momento, señor Senador.

El señor VALDÉS (Presidente).- Creo que ésas son especulaciones, porque tengo la opinión de que el Superintendente procede con muy buen criterio.

Tiene la palabra el señor Piñera.

El señor PIÑERA (Consejero del Banco Central).- Seré muy breve, señor Presidente, porque pienso que éste no es el momento para iniciar un debate sobre el proyecto de ley de deuda subordinada. En todo caso, quiero responder a lo planteado por el Senador señor Piñera respecto del patrimonio del Banco.

Si uno ve cómo está contabilizado en la institución y si en el futuro los auditores mantienen el mismo criterio que han empleado hoy día para calificar este activo de dudosa recuperación, el Instituto Emisor no se verá afectado en lo más mínimo en cuanto a su patrimonio y activos. De ahí que, a mi juicio, no se corre ningún tipo de riesgo con la iniciativa -y más adelante eventual-mente con la ley- en el sentido de que pudiera generar algún tipo de incertidumbre en los mercados internacionales. Muchas gracias.

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra el señor Zahler.

El señor ZAHLER (Presidente del Banco Central).- En relación con este tema, que lo encuentro del mayor interés, la verdad es que -como decía el Consejero señor Serrano- recién estamos estudiando en profundidad el articulado y aún no tenemos un análisis más afinado sobre la materia. Y en ese sentido, sinceramente, no me parece que ésta sea la ocasión más adecuada para tratarla, aunque estamos dispuestos a opinar a título personal, porque la Fiscalía y la Dirección de Política Financiera del Banco

no han realizado un examen lo suficientemente acucioso como para que el Consejo pueda hacer una evaluación en este momento. Por eso, pienso que ésta no es la oportunidad más ideal para tocar el tema. Ciertamente, estaremos disponibles para participar en el debate del proyecto cuando el Senado nos llame.

El señor VALDÉS (Presidente).- No le quepa duda de que los invitaremos, y su opinión será muy considerada en el análisis de la iniciativa. Pero ello en su momento oportuno.

Tiene la palabra el Honorable señor Piñera.

El señor PIÑERA.- Señor Presidente, deseo aclarar, en todo caso, que las preguntas que formulé no se refieren al mérito del proyecto sobre deuda subordinada, sino a su impacto futuro sobre el balance del Banco Central. Y el artículo 80 de su Ley Orgánica establece explícitamente que ustedes deben anticipar los efectos, y como no se trató el asunto en la exposición, hice las consultas pertinentes en conformidad al mencionado precepto, que es la razón por la cual hoy estaremos reunidos.

El señor ZALDÍVAR.- ¡Eso tendrá que verse el próximo año, señor Senador, si acaso se aprueba o no la iniciativa, y no puede hacer predicciones casi como pitoniso! Salvo que el Honorable colega esté de acuerdo con la ley sobre deuda subordinada. Podemos pedir al Banco que haga los cálculos.

El señor PIÑERA.- Si proyectan crecimiento, inflación, tipo de cambios, ¿cómo no pueden proyectar esta otra situación?

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Urenda.

El señor URENDA.- Señor Presidente, quisiera dejar de lado el problema de la deuda subordinada, a la inversa de lo que sucedió el año anterior, para formular una pregunta de orden general.

Aquí se ha hecho bastante referencia a una posible alza en las tasas de los intereses internacionales, a pesar de que el último informe económico indica una tendencia a la baja. Sin embargo, más allá de ese pronóstico, que siempre es difícil, ¿qué efecto tendría en el Banco y en la economía chilena un alza sustancial en los intereses internacionales?

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra el señor Zahler.

El señor ZAHLER (Presidente del Banco Central).- Sobre el Banco -así lo muestra el informe entregado- tendría un efecto favorable, precisamente por el tema de los descalces a que me referí al responder una consulta del Senador señor Piñera. Es indudable que un alza en las tasas de los intereses internacionales nos favorece, considerando que estamos sobreactivados en moneda extranjera, y el rendimiento de las reservas internacionales mejoraría. En palabras más simples, la diferencial entre las tasas domésticas

y externas se reduciría y, consecuentemente, las pérdidas del Banco Central disminuirían.

El efecto sobre la economía nacional sería distinto, pues Chile es un país que, en términos netos, es un deudor internacional. Por ende, alzas en las tasas de los intereses internacionales lo perjudican, para todos los efectos prácticos, en la misma forma como lo haría un deterioro en los términos de intercambio: el país se hace más pobre por la transferencia de mayores recursos hacia el exterior.

El señor URENDA.- Si me lo permite, señor Presidente, me gustaría completar el comentario acerca del efecto que se provocaría sobre el Banco.

El señor VALDÉS (Presidente).- Puede hacer uso de la palabra, señor Senador.

El señor URENDA.- Sabemos que el Banco posee activos constituidos por créditos de largo plazo. Considerando esto, ¿qué efectos se producirían, por último, en la caja del Banco Central, si un alza violenta de los intereses causara un cese del flujo de capitales extranjeros y aquél se viera obligado a proporcionar recursos que tal vez no tendría, tomando en cuenta que sus deudores son a muy largo plazo y con cierta cuota de incertidumbre?

Lo pregunto porque aquí se ha hecho referencia nada más que a la deuda subordinada, en circunstancias de que la deuda más importante es la del Fisco, lo que figura como un patrimonio.

El señor LAVANDERO.- ¿Me permite una pequeña interrupción, señor Senador?

Quiero destacar que en la página 74 del texto "Evolución de la Economía en 1993 y Perspectivas para 1994" que se nos ha entregado, se sostiene exactamente lo contrario. El sector público ha ido disminuyendo su deuda de mediano y largo plazo, que era de 9 mil 147 millones de dólares, el año pasado, a 8 mil 969 millones de la misma moneda, este año, según cifras preliminares. En 1990, ella ascendía a los 9 mil 808 millones. La del sector privado, en cambio, ha aumentado de 4 mil 235 millones, en 1990, a 6 mil 329, este año. Por otra parte, la deuda de corto plazo del sector público ha disminuido de 1 mil 984 millones de dólares, en 1990, a 522 millones de dólares este año. La del sector privado pasó de 1 mil 398 millones de dólares a 3 mil 304 millones de dólares, en igual período. De tal manera que eventuales cambios en materia de tasas de interés afectarían más al sector privado que al sector público.

El señor URENDA.- No lo dudo. Pero no es eso lo que pregunto. Ya se explicó que se produciría un efecto negativo evidente...

El señor PIÑERA.- ¿Me permite una breve interrupción, señor Senador, con la venia de la Mesa?

El señor URENDA.- Cómo no, Honorable colega.

El señor PIÑERA.- Existe una enorme confusión. La página 74 del texto traído a colación indica la deuda externa del país, que es la deuda de Chile. Y el Senador señor Urenda se refiere a los activos del Banco Central, que aparecen en el cuadro 21 de la página 77 del mismo documento citado, que da toda la razón a dicho señor Senador en el sentido de que la deuda del Fisco con el Banco Central (es decir, pasivo del Fisco, activo del Banco Central) es significativamente mayor que la deuda de los bancos con el instituto emisor. Así que no confundamos los activos y pasivos del Banco Central con la deuda externa de Chile.

¡El Banco Central es muy importante, pero no es lo mismo que Chile!

El señor ZALDÍVAR.- ¡Habría que contar la historia de esa deuda!

El señor PIÑERA.- ¡Es un hecho!

El señor ZALDÍVAR.- ¡Pero sería bueno decir cómo se generó!

El señor VALDÉS (Presidente).- Señores Senadores, ordenemos el debate.

La pregunta que hizo el Honorable señor Urenda será respondida por el señor Herrera.

El señor HERRERA (Vicepresidente del Banco Central).- Señor Presidente, continúa siendo válido lo que expresó el Presidente del Banco, en cuanto a que un aumento en las tasas de los intereses internacionales, dados los activos y pasivos que tenemos, es ventajoso para el instituto emisor. Es cierto que el Fisco tiene con el Banco una deuda importante en dólares, pero, si Sus Señorías observan las cifras, comprobarán que nuestras reservas internacionales, la reservas de caja, de divisas, depositadas en entidades bancarias en forma de obligaciones, bonos extranjeros, bordean los 10 mil millones de dólares. Y nuestra deuda externa es del orden de los 3 mil 300 millones de dólares. Entonces, aun si se deja fuera todo el tema de la deuda fiscal en moneda extranjera, un alza en las tasas de interés nos beneficiaría.

El señor PIÑERA.- ¿Me permite una última pregunta, señor Presidente, muy breve?

El señor VALDÉS (Presidente).- Será la última, porque ya estamos cerca de la hora de término.

El señor PIÑERA.- Entiendo que la deuda del Fisco tiene un tratamiento especial, en virtud del cual, si bien existe la obligación de pagar un mínimo de 2 por ciento, a aquél no se le exige pago de capital. O sea aparentemente, sería una deuda sin fecha de término.

¿Es así?

El señor HERRERA (Vicepresidente del Banco Central).- A la deuda del Fisco, efectivamente, le corresponde un pago obligado de caja e intereses de

2 por ciento anual, con un período de gracia para la amortización de capital que vence en 1995. Es decir, el Fisco empieza a amortizar el capital en 40 cuotas semestrales, o sea, 20 años.

El señor ZALDÍVAR.- ¡Es un poco mejor deudor que los bancos!

El señor VALDÉS (Presidente).- Queda cerrada la ronda de consultas.

Agradezco una vez más al señor Presidente y a los señores consejeros del Banco Central por su interesante exposición y sus aclaraciones.

Como los Comités no harán uso de los tiempos que les corresponden en la hora de Incidentes, se levanta la sesión.

--Se levantó a las 20:1.

Manuel Ocaña Vergara,

Jefe de la Redacción