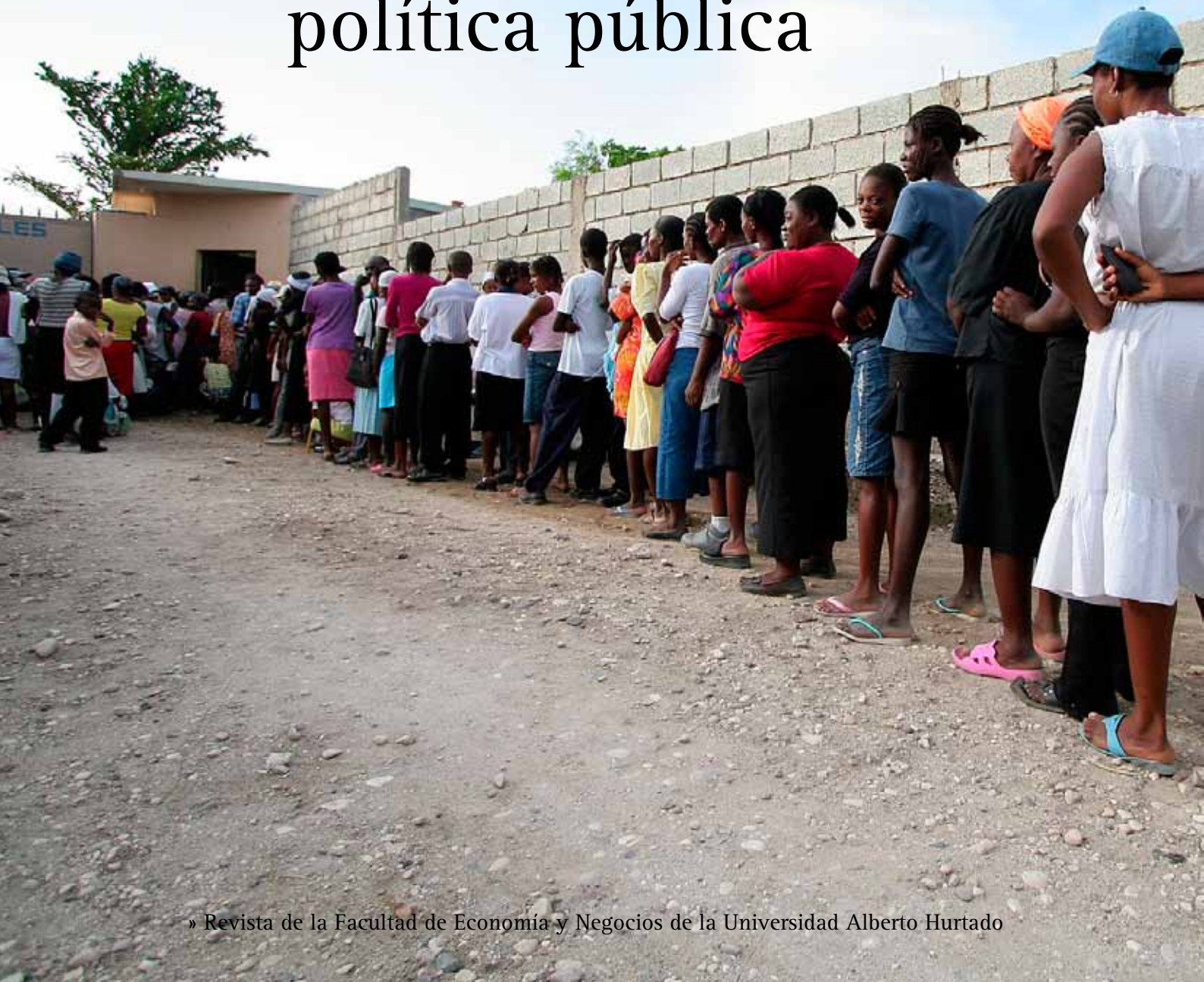




# Observatorio Económico »

nº 119 / septiembre 2017

## La migración y el vacío de la política pública



# Dominga y las lecciones en evaluación de grandes proyectos

*Evangelina Dardati. Académica FEN UAH*



Oe

El rechazo al proyecto Dominga por parte del Comité de Ministros puso en la mesa varios problemas relacionados con la institucionalidad de evaluación de inversiones que potencialmente pueden tener un impacto grande en el medio ambiente. Dominga es un proyecto integrado por una mina y un puerto de alrededor de USD 2.500 en la región de Coquimbo. El proyecto contempla la producción anual de 12 millones de toneladas de concentrado de hierro y 15.000 toneladas de concentrado de cobre. En marzo de este año, después de tres años de análisis, el sistema de evaluación ambiental (SEA) aprobó dicho proyecto ya que según su informe "se estableció un detallado plan de medidas para la mitigación, reparación y compensación, considerando las fases de construcción, operación y cierre, para los aspectos ambientales relativos al ruido, recursos hídricos, suelo, flora y vegetación, fauna terrestre, medio marino, paisaje, medio humano y patrimonio cultural." (SEA, noticias, 2017). En la siguiente instancia, la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Coquimbo rechazó el proyecto. Finalmente, la decisión final la tomó en agosto, el Comité de Ministros que rechazó el proyecto con una votación de 3 contra 2 y una abstención, aduciendo que el proyecto no contemplaba ciertos temas ambientales. Luego de estos acontecimientos surgen dos reflexiones: uno, ¿por qué dicho Comité rechazó el proyecto por su potencial impacto ambiental cuando el SEA lo había aprobado? El segundo tema tiene que ver con la discrecionalidad en la toma de decisiones y la incertidumbre que esta genera para proyectos actuales y proyectos futuros.

La valoración de los bienes ambientales es complicada pues

no tienen una valoración en el mercado. Para poner un ejemplo, ¿cuánto valen los pingüinos en la Patagonia? Para algunas personas valen cero, para otros valen infinito. En la minoría de los casos estas personas se ven con la obligación directa de dejar algo de lado por tener ese bien, con lo cual su valoración es más bien subjetiva. Su valoración probablemente esté entre esos dos extremos, pero lo importante es que esta no debiera ser una cuestión de opinión de políticos o de la gente sino que debiera ser producto de un análisis cuidadoso y de decisiones que van más allá de la opinión de ciertos grupos de influencia. El proyecto se rechazó porque "no se hace cargo del impacto que podría generar en la flora y la fauna de una zona ecológica única en el mundo donde, entre otras cosas, habitan el 80% por ciento de los población mundial del Pingüino de Humboldt y otras especies". Entonces, si esta es la razón del rechazo ¿porque en primer lugar se contempló la posibilidad de realizar el proyecto ahí? ¿no es trabajo del SEA analizar esa clase de impacto? Acá se juegan varias cosas, primero, el SEA debiera tener la credibilidad y los recursos suficientes para hacer un análisis exhaustivo del impacto ambiental y en caso de aprobarlo esto no debería estar sujeto a las opiniones de otras autoridades políticas de turno. Segundo, se necesita un ordenamiento territorial más claro, si hay zonas que son importantes de preservar por la razón que sea, ello debería quedar claro desde el principio. El ordenamiento territorial debe incluir decisiones a nivel local y a nivel nacional sobre cuáles son los objetivos en términos de medio ambiente y de crecimiento de largo plazo. De lo contrario existe una discrecionalidad innecesaria de las decisiones

políticas que a su vez, aumenta la incertidumbre encareciendo las inversiones.

Después de varios años en los que el proyecto Dominga fue aprobado en todas las instancias ambientales llega una decisión de Si/No por parte de las autoridades políticas de turno. Para ponerlo en términos simples: se invierte una gran cantidad de recursos para aprobar cada parte del proyecto y luego viene una decisión que puede ser equivalente a jugar una lotería. Podríamos pensar que el 50% de las veces el proyecto se aprueba si el Gobierno es pro-proyecto y el otro 50% de las veces no se aprueba si el Gobierno es anti-proyecto. Dado que estos programas son de largos tiempos de desarrollo no es tan fácil predecir qué tipo de gobierno estará a cargo cuando se tome esta decisión final. Esto encarece las inversiones, lo que reduce la cantidad de proyectos. Entonces, es necesario cambiar el momento en el que se ejecu-

ta la discrecionalidad, en vez de ser en la instancia final debiera ser en instancias iniciales. Una vez que la decisión política esté aprobada, se puede pasar a lo técnico, en donde la incertidumbre es menor porque la empresa tiene más conocimiento sobre si podrá hacer frente a las demandas ambientales. Dominga dejó en manifiesto que la decisión política final es demasiado política. Y también deja la duda si es una decisión realmente informada.

Las consecuencias ambientales de cualquier proyecto son importantes pero debieran ser abordadas técnicamente por los organismos capacitados para ello. Segundo, la discrecionalidad política debiera ser mínima, e idealmente puesta en las etapas iniciales del proyecto. Por último, es necesario un ordenamiento territorial que baje la discrecionalidad en las decisiones y que entregue un marco de mayor certidumbre para inversiones que en última instancia ayudarán al crecimiento del país. ■

Oe



# LA MIGRACIÓN Y EL VACÍO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Oe

Marcela Perticara. Académica FEN UAH

El viernes 22 de septiembre, una noticia en prensa da cuenta de dos trabajadores que fueron desalojados de una plaza pública en el Mall Vivo Los Trapenses, por ser de raza negra y por, según versiones de los guardias de seguridad, estar pidiendo trabajo. Esa misma semana, el candidato a senador por Tarapacá, Fulvio Rossi propone expulsar a todos los migrantes delincuentes. A fines de agosto, el Gobierno envió un proyecto de ley, con énfasis en el control migratorio, que hasta incluso, propone la opción de restringir la migración desde ciertos países. Y este mismo viernes, anuncia la creación de un nuevo permiso de residencia temporario para migrantes que estén en una situación irregular por el vencimiento de sus papeles, con seis meses para capacitarse y encontrar trabajo. Entre las manifestaciones de xenofobia y racismo de algunos sectores de la sociedad, y las idas y venidas del Gobierno, pareciera que estamos a principios de siglo. No estamos entendiendo que las migraciones son un fenómeno mundial, que ante los desbalances en los niveles de desarrollo de los distintos países y regiones, han venido para quedarse.

Chile, hace casi 15 años (de acuerdo a la última estadística censal disponible), era un país con una muy baja tasa neta de inmigración (en torno al 0.9%). Hoy, parece haberse convertido en el país de destino preferido para miles de inmigrantes provenientes de países latinoamericanos. Una tendencia que, aún ya habiendo tenido un peak en el decenio 1992-2002, se ha consolidado y acentuado más fuertemente en los últimos cinco años. Así y todo, según estimaciones del Departamento de Extranjería y Migración

del Ministerio del Interior (DEM) para el año 2014 el número de extranjeros en Chile era de aproximadamente 450 mil personas, lo que ubicaría la tasa neta de inmigración en torno al 2.3%<sup>1</sup>, muy por debajo de los niveles de migración presentes en otras economías. Las estadísticas de solicitudes de permisos de trabajo y de solicitudes de residencia definitiva efectivamente muestran un aumento sostenido en los últimos cinco años, que inclusive parece haberse acentuado en los últimos dos o tres años<sup>2</sup>.

Entonces, a pesar de que el número de migrantes en relación a la población total sigue estando en niveles muy bajos, una posible explicación para estas actitudes xenofóbicas pudiera ser la composición de la migración, que ahora hace más evidente la presencia de población migrante en nuestras calles. Ciertamente, ante los altos flujos de los últimos dos o tres años, la asimilación de esta nueva población pudiera haber sido más lenta. La alta participación laboral de los migrantes (75%) y su alta concentración en algunas regiones y comunas, también los hace también más visibles en el mercado laboral.

Las cifras del último censo disponible (2002) indicaban que los principales grupos de inmigrantes eran argentinos (26%), peruanos (22%), bolivianos (6%) y ecuatorianos (5%). Según el informe ya citado de la DAEM (2016) en el año 2014 el grupo más numeroso es el peruano (31.7%), seguido luego de los argentinos (16.3%), bolivianos (8%) y colombianos (6.1%).

Las estadísticas de solicitudes de permisos de trabajo y residencia definitiva pueden tomarse como indicativas sobre la com-

posición por país de origen y otras características actuales de los flujos migratorios hacia Chile. El gráfico 1 muestra el aumento en la cantidad de visas de trabajo concedidas para nueve países, que concentran aproximadamente el 90% del total de dichos permisos. Países como Argentina, Ecuador, España y China presentan aumentos relativamente moderados en la última década, mientras que las visas de trabajo otorgadas a ciudadanos bolivianos, colombianos, haitianos, peruanos y venezolanos aumentan fuertemente. Una tendencia similar se encuentra al analizar el otorgamiento de residencias definitivas. Hay diferencias importantes entre países sobre edad y tipo de educación del migrante. Mientras países como Argentina y España, las nuevas solicitudes de visas de trabajo son hechas por personas adultas (30-55 años), para el resto de los países, la participación de jóvenes (hasta 29 años) es más importante. No ha habido cambios importantes en la infantilización de la migración, aunque entre los migrantes bolivianos, ecuatorianos, peruanos y venezolanos, hay una mayor fracción de niños y jóvenes dependientes<sup>3</sup>.

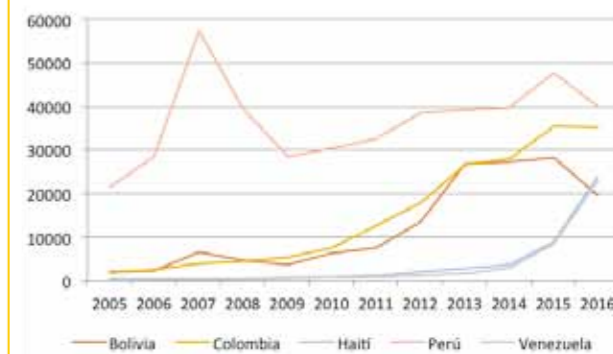
Hay también mucha heterogeneidad en el nivel educativo promedio de los migrantes según nacionalidad. Los migrantes provenientes de Venezuela y España son mayoritariamente con altos estudios (50-60% de las visas de trabajo otorgadas y los permisos de residencia se han entregado a profesionales). Por el contrario, en Bolivia y Perú, solo el 10% de los migrantes tienen estudios superiores, mientras que desde Haití esta fracción apenas supera el 5%. El nivel educativo de los migrantes provenientes de Colombia, ha cambiado drásticamente en los últimos cinco años: entre los nuevos migrantes, apenas el 15% tiene estudios superiores, cuando esta cifra era casi el doble cinco años atrás.

Lafortune y Tessada (2016)<sup>4</sup>, en base a una encuesta a migrantes en la Región Metropolitana, señalan que pocos de ellos logran revalidar sus títulos y pocos trabajan en Chile en la misma actividad que trabajaban en sus países de origen. Con todo, una alta fracción de los migrantes (50% aproximadamente) declara que quiere quedarse en Chile. El 75% está trabajando, mientras que el 53% lo hace de manera estable en relación de dependencia y el 56% lo hace con contrato. El 60% de los migrantes declara que su situación laboral es mejor acá en Chile que en su país de origen, y entre los migrantes con 4 o más años de estadía, el 80% dice que su trabajo actual es mejor que el que tuvo inicialmente al llegar al país. Los migrantes se concentran en los sectores de servicios (24.2%), restaurantes (17.1%), servicio doméstico (13.5%), construcción (13.1%) y comercio (11.5%), lo que les da una alta visibilidad<sup>5</sup>. Obviamente esta realidad de los migrantes en la Región Metropolitana puede distar mucho de la situación de migrantes en el Norte (Región de Arica), donde según datos de Vicuña y Rojas (2015) aproximadamente el 14% han ingresado clandestinamente, un 7% tiene su visa vencida, mientras que el 30% están con visa de turismo<sup>6</sup>, con lo que la asimilación y posibilidades de empleo de la población migrante en esta región seguramente es distinta.

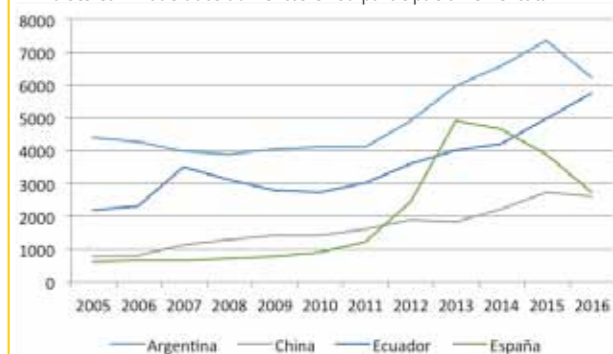
En la actualidad Chile tiene una tasa mucho más alta de población migrante de la que tenía hace quince o veinte años atrás. Los datos del nuevo Censo finalmente nos permitirán entender cómo esta población está compuesta, cómo se ha distribuido geográficamente y económicamente, y cuál es la composición familiar y necesi-

dades que enfrentan. Pero esta población llegó para quedarse; más aún, frente a la fragilidad en algunas de las economías de la región, uno debiera esperar que algunos de estos flujos se mantengan. Una política meramente restrictiva, sólo va a generar más flujos irregulares, que es justamente lo que no queremos. Como sociedad tenemos que reconocer que Chile, como la mayoría de los países modernos, se forjó a partir de la diversidad que generó la política de fronteras abiertas. Tenemos que aprender de las experiencias de otros países que han experimentado fenómenos migratorios similares. Y la primera lección debiera ser, que los parches sencillamente no funcionan. ■

GRÁFICO 1  
VISAS OTORGADAS POR TRABAJO Y ESTUDIO POR PAÍS DE ORIGEN Y AÑO.  
A- Países con altos aumentos en su participación en el total



B- Países con moderados aumentos en su participación en el total



<sup>1</sup> DAEM (2106). "Migración en Chile 2005-2014. Documento fue elaborado por la Sección Estudios del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Disponible en [www.extranjeria.gob.cl](http://www.extranjeria.gob.cl).

<sup>2</sup> Las cifras más recientes de extranjería pueden inclusive subestimar el fenómeno, por cuando no incluyen a personas que, entrando con visas de turismo, permanecen de manera irregular en el país luego de caducado su permiso de estadía.

<sup>3</sup> Una tendencia similar se encuentra al evaluar el otorgamiento de permisos de residencia definitiva.

<sup>4</sup> Lafortune, J. y J. Tessada (2016). "Migrantes Latinoamericanos en Chile. Un panorama de su integración económica, social y financiera." Banco Interamericano de Desarrollo, 40 p.

<sup>5</sup> Esto sumado a una alta fracción de personas con fenotipos claramente distintos a los locales (colombianos y haitianos, por ejemplo), lleva a percibir aún más a esta nueva población residente en la región.

<sup>6</sup> Vicuña y Rojas (Eds.) Migración en Arica y Paríacota. Panoramas y tendencias de una región fronteriza. Santiago: Servicio Jesuita a Migrantes. 2015.

Oe

# ¿Se debería prohibir la integración vertical entre Isapres y Clínicas?

Ramiro de Elejalde. Académico FEN UAH

En Chile, a partir de 2005, la integración vertical entre seguros de salud privados (isapres) y prestadores de salud (clínicas, centros médicos, etc.) quedó prohibida por ley. Sin embargo, las isapres y los prestadores han utilizado la figura del holding para mantener una integración vertical de facto sin violar explícitamente la ley. Un holding de salud es una empresa que es propietaria de una Isapre y un prestador, pero al no haber ninguna relación directa entre ambos no va en contra de la ley.

Los holdings en el mercado de la salud en Chile son:

- Empresas Banmédica S.A.: es propietaria de las Isapres Banmédica y Vida Tres, las clínicas Santa María, Dávila, Vespuccio, Ciudad del Mar y Bío Bío, el prestador ambulatorio Vidaintegra, y el servicios de emergencias Help.

- Empresas Red Salud S.A.: es propietaria de la Isapre Consalud, las clínicas Bicentenario, Avansalud, Tabancura, Iquique y tiene participación en un consorcio de clínicas regionales, y el prestador ambulatorio Megasalud.

- Bupa Chile S.A.: es propietaria de la Isapre Cruz Blanca, las clínicas Antofagasta, Reñaca y San José, y los prestadores ambulatorios IntegraMédica, Sonorad y el Centro Dra Pilar Gazmuri.

- Empresas MasVida S.A.: es propietaria de la Isapre MasVida, las clínicas El Loa, Las Lilas, Isamédica, Chillán, Universitaria de Concepción y Universitaria de Puerto Montt.

De hecho, la única isapre abierta que ac-

tualmente no es propietaria de un prestador es Isapre Colmena<sup>1</sup>.

Los holdings pueden ser legales pero van en contra del espíritu de la ley, y creemos que esta situación se debería transparentar.

Pero la pregunta relevante es si hace sentido prohibir la integración vertical entre seguros médicos y prestadores. Entonces, ¿qué nos dice la teoría y la evidencia empírica sobre la integración vertical en mercados de salud?

La teoría encuentra efectos positivos y efectos negativos de una integración vertical.

El efecto positivo más importante es las ganancias de eficiencia. Una ganancia de eficiencia de la integración vertical puede venir a través de una menor sobreutilización de los servicios médicos. Por ejemplo, un prestador de salud puede tener incentivos al solicitar estudios adicionales dado que ni él ni el paciente internalizan los costos adicionales de estos estudios. Un modelo integrado seguro-prestador permite incorporar prácticas para que los médicos internalicen estos costos reduciendo el número de estudios innecesarios.

De hecho, en Estados Unidos existe evidencia que las empresas integradas de salud como *Kaiser Permanente* obtienen ganancias de eficiencia en costos.

Otras ganancias de eficiencia pueden venir a través de mejoras en la coordinación y monitoreo entre el seguro médico y el prestador, o economías de escala en, por ejemplo, la implementación de sistemas de información.

Los efectos negativos se deben a efectos

estratégicos de la integración que afectan el comportamiento competitivo de las empresas en el mercado.

El efecto estratégico más importante es el incentivo de una empresa integrada a incrementar el precio de los rivales. Este efecto se refiere a que un hospital integrado tiene incentivos a cobrar un precio mayor a otros seguros de salud que no pertenecen a su holding. Al cobrar un precio mayor a otros seguros, el seguro integrado obtiene una ventaja competitiva en el mercado de seguros. Al final del día, el mercado de seguros se puede volver menos competitivo y con mayores primas.

Otro efecto estratégico de la integración vertical son las redes exclusivas: seguros de salud con una red de prestadores propios donde los asegurados no pueden acceder a otros prestadores. Las redes exclusivas reducen las opciones disponibles para los consumidores.

Por último, la integración vertical puede favorecer los acuerdos colusivos al facilitar el acceso a la información de seguros rivales a través de los prestadores propios.

Desafortunadamente no existe evidencia empírica que nos diga cuán importantes son estos efectos estratégicos en la práctica o bajo qué condiciones pueden ser más importantes.

## LA EVIDENCIA PARA CHILE

No existen estudios para Chile que nos ayuden a dilucidar qué tan importantes son las ganancias de eficiencia y los efectos estratégicos de la integración vertical.

Dicho esto, podemos emitir una opinión

informada en base a los datos disponibles.

En primer lugar, en los casos donde se han encontrado mayores ganancias de eficiencia de la integración vertical como Kaiser en EEUU, los médicos reciben un salario fijo y los asegurados solamente pueden acceder a una red restringida de prestadores que son propiedad de la empresa integrada. Este no es el caso en Chile. Los seguros integrados ofrecen planes preferentes con sus propias clínicas pero también ofrecen planes preferentes con otras clínicas y planes de libre elección donde el asegurado elige el prestador. Esto nos hace dudar de que existan ganancias de eficiencia importantes de la integración vertical en el país.

En segundo lugar, para que los efectos estratégicos sean importantes los mercados de seguro y clínicas deben ser concentrados. En la figura 1 y 2 hemos calculado el índice de concentración de Herfindahl-Hirschman (IHH) para prestadores privados e isapres. Según los criterios de la Fiscalía Nacional Económica, ambos mercados son moderadamente concentrados (valores del IHH entre 1.500 y 2.500). Por lo tanto, los efectos estratégicos pueden estar presentes en este caso.

Por otro lado, como mencionamos, no existen redes exclusivas en Chile: las isapres integradas tienen contratos con otras clínicas y las clínicas integradas tienen contratos con otras isapres. Con lo que el efecto estratégico de redes exclusiva no parece ser relevante.

En resumen, existen condiciones para que la integración vertical genere incentivos para aumentar los costos de los rivales o facilite la colusión en el mercado de salud de Chile. Para dilucidar si realmente estos efectos negativos están presentes, se requiere un estudio más detallado para cada caso de integración en particular.

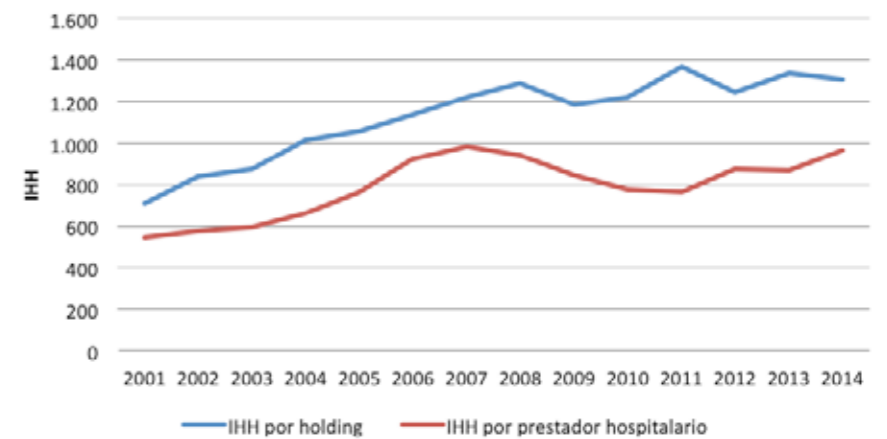
## RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

No existen razones económicas para prohibir las integraciones verticales per se. Una política más razonable sería requerir la aprobación de la Superintendencia de

Salud como en el caso de las fusiones horizontales que deben ser aprobadas por las Fiscalía Nacional Económica. ■

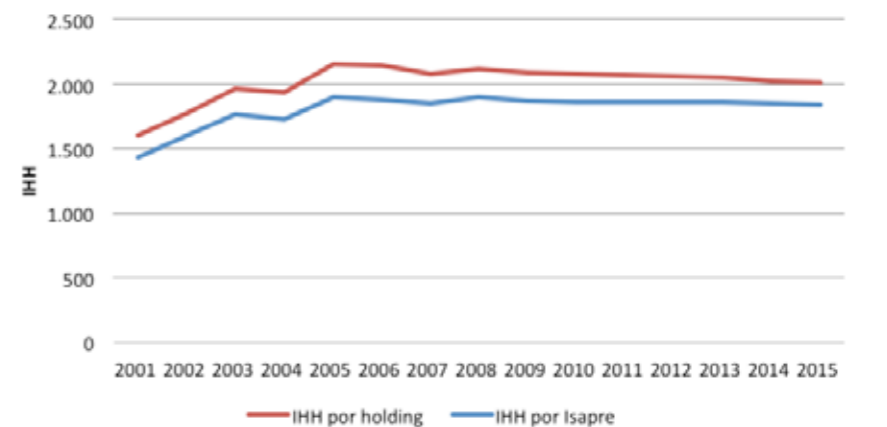
<sup>1</sup>En el pasado, Isapre Colmena era propietaria de prestadores de salud como la Clínica San Carlos de Apoquindo pero vendió su participación en dichos prestadores en 2014.

Figura 1: Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH) para prestadores hospitalarios privados. 2001-2015. Región Metropolitana. Chile.



Fuente: DEIS, Ministerio de Salud, Chile.

Figura 2: Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH) para el mercado de Isapres. 2001-2015. Chile.



Fuente: Superintendencia de Salud, Ministerio de Salud, Chile.

Observatorio Económico >

Decano: Jorge Rodríguez Grossi  
Fono Facultad: 2889 7366 e-mail: jrodrigu@uahurtado.cl  
fen.uahurtado.cl

# BIENVENIDO A PENSAR.

## ADMISIÓN 2018

Acreditada por 5 años en las 5 áreas: investigación, postgrado,  
pregrado, vinculación con el medio, gestión institucional.

Somos parte de la Red Global de 200 Universidades Jesuitas.

### FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS

#### MAGÍSTER

- Economía Aplicada a Políticas Públicas /  
doble grado con Fordham University\*
- Gestión de Personas en Organizaciones /  
en conjunto con la Facultad de Psicología\*
- MBA - Administración de Empresas / opción de obtener  
el grado de Master of Science in Global Finance,  
Fordham University, Nueva York.
- Economía\*

#### DIPLOMADOS

- Certificación en Coaching Organizacional
- Auditoría de Fraude Corporativo
- Gestión Tributaria
- Dirección y Gestión de Empresas
- Gestión de Personas
- Gestión Estratégica de las Relaciones Laborales
- Normas Internacionales de Información Financiera (IFRS)

#### CARRERAS CONTINUIDAD DE ESTUDIOS

- Ingeniería Comercial\*
- Contador Público Auditor

#### CARRERAS DE PREGRADO

- Ingeniería Comercial\*
- Contador Público Auditor
- Gestión de la Información, Bibliotecología y Archivística



## UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO

#### INFORMACIÓN Y CONTACTO

Erasmus Escala 1835 / Metro Los Héroes  
Teléfono: (562) 2889 7369  
[www.fen.uahurtado.cl](http://www.fen.uahurtado.cl)

[www.uahurtado.cl](http://www.uahurtado.cl)  
[postgrados@uahurtado.cl](mailto:postgrados@uahurtado.cl)



**UNIVERSIDAD ACREDITADA / 5 AÑOS**  
Docencia de pregrado | Vinculación  
con el medio | Gestión institucional  
Docencia de postgrado | Investigación  
Desde diciembre 2014 hasta diciembre 2019