

Ciudadanos, Economía y la Nueva Constitución



Eduardo Saavedra P. Ph.D. en Economía, Cornell University, EE.UU. Académico FEN- UAH, y Director Académico del Centro Interdisciplinar de Políticas Públicas, CIPP, Universidad Alberto Hurtado.

Es difícil para un economista entender que las personas son más que consumidores o productores. Esta dificultad no viene del desconocimiento de que cultivamos diversos roles, sino en nuestro rol disciplinario de cómo integramos en un mismo modelo de análisis una realidad bastante más compleja que la que acostumbramos, y que aún así nos permita realizar nuestro trabajo de predecir y explicar el comportamiento humano ante diversas situaciones económicas. En tal sentido, el concepto de ciudadano/a

permite una mirada más integral de las personas y sus necesidades prioritarias, en particular a la hora de proponer qué derechos y cómo estos deben ser cautelados en una nueva Constitución para Chile.

Un ejemplo sufre muchas explicaciones y puede ser clarificador. A los economistas entrenados bajo un amplio espectro del pensamiento económico, defensores del libre funcionamiento de los mercados y en el rol del Estado no sólo como garante de dicha libertad sino también con un rol activo en resolver las

fallas propias del mercado, todo al amparo de la búsqueda de la eficiencia económica, nos resulta muy cómodo defender la libre competencia casi como dogma. Esto es, ante la lógica de que tratamos con consumidores, ciertamente estos están felices con una alta competencia que les permite acceder a bienes y servicios de mejor calidad y a menor precio, ¿qué duda cabe de ello? Sin embargo, la misma persona podría oponerse a tanta competencia en tanto trabajador o propietario de un pequeño emprendimiento, por cuanto la

competencia le hace mucho más susceptible de perder su empleo en algún momento de su vida laboral o terminar en la bancarrota por ser incapaz de sostener precios competitivos ante las enormes economías de escala que muestran los productores asiáticos. La misma persona, en tanto padre o madre de familia, amigo/a, o hinch deportivo muy probablemente tampoco es un gran defensor de la competencia.

Dicho ejemplo muestra, de manera muy simple, que cuando una persona es vista como un ciudadano, es decir de manera más compleja que sólo como un consumidor, las bases mismas de los beneficios de nuestro modelo económico basado en la sola competencia y la búsqueda de mayores eficiencias queda con muy pocos defensores fuera de la profesión. Se entiende así la crítica hacia la economía como ciencia y el rol de esta en moldear las bases político-sociales de nuestra convivencia a través de una nueva constitución política. Los ciudadanos han quedado al margen cuando se ha puesto en el centro sólo a los consumidores.

¿DE QUÉ ABUSO ME HABLA?

Una vez puestos al margen de sus (otros) derechos, los ciudadanos se sienten excluidos y, además, abusados por el sistema económico que nos gobierna. Algunos ejemplos se comentan a continuación:

- **Abusos del Estado en contra de los Ciudadanos.** Hay un trato denigrante en la aplicación de políticas públicas, con un Estado que ve a los ciudadanos como meros consumidores que en promedio deberían agradecer sus políticas resumidas en un valor actual neto positivo, sin verlos íntegramente como personas. Algunos ejemplos claros son la mala implementación del Transantiago, el poco respeto por la política ambiental en empresas y servicios públicos, o el trato indigno en la provisión de muchos servicios públicos. En cuanto a esto último, algunos irritantes ejemplos del trato indigno de nuestras autoridades a los ciudadanos son: la evidente pésima salud pública con un ministro que presume ante la prensa que, contrariamente, Chile tiene el mejor sistema de salud del mundo; las frases de otro ministro que se refiere a la educación pública como un 'saco sin fondo'; el hacinamiento en viviendas que entrega el Estado; o el colapso del transporte público y el estallido social desencadenado por un aumento \$30 en su precio, con otro exsubsecretario jactándose que la protesta 'no prendió' justo cuando

literalmente el país estalló. Peor aún, la sensación de abuso se exagera cuando todo lo noble del 'servidor público' se empaña cuando unos pocos se 'sirven de lo público', como lo muestran casos de corrupción a nivel parlamentario, de gobierno y en municipios.

- **Abusos de las Grandes Empresas en contra de las Pequeñas y Medianas Empresas.** Existe un poder de negociación muy desigual entre empresas proveedoras, muchas veces pequeños o medianos emprendedores, que quedan a merced de los grandes supermercados, bancos y otras industrias del retail para extraerles rentas o, indirectamente utilizarlos para evitar la competencia en las industrias en que operan. Algunos ejemplos de esto último lo constituyen diversas prácticas exclusorias vía la imposición de cláusulas abusivas a sus proveedores, como por ejemplo los contratos de exclusividad, la fijación de precios, los descuentos basados en ventas históricas que buscan premiar la 'lealtad', diversas restricciones para negociar, imposición de notas de débito automáticas cuando rivales obtienen mejores precios, y un largo etcétera. Todo ello se agrava cuando la legislación de libre competencia no entrega el espacio

de las acciones de las asociaciones gremiales y, el lamentable rol que ha jugado la fiscalía pública, de la mano de algunos parlamentarios, al buscar el monopolio de la persecución de los acuerdos colusivos y entorpecer de paso la labor del ente especializado (Fiscalía Nacional Económica) y el éxito de la figura de la delación compensada.

- **Abusos en los Acuerdos Público-Privados.** Estos acuerdos, conocidos popularmente como concesiones, fueron diseñados para permitir la inversión y operación privada en servicios de infraestructura pública, primero en carreteras y luego en puertos, aeropuertos, cárceles, hospitales y obras de infraestructura urbana. La idea es reemplazar la falta de competencia en la operación de un monopolio por la competencia en el derecho a transformarse en dicho monopolio, cuya justa competencia en la fase de licitación debería emular las condiciones de un mercado eficiente. Sin embargo, transcurrido más de ¼ de siglo desde el inicio del programa de concesiones del MOP los abusos son continuados por parte de este ministerio y los concesionarios, afectando a sus usuarios. La competencia por la adjudicación de una concesión ha dado paso al nefasto mecanismo de renegociar las con-

“Los ciudadanos se ven enfrentados al dilema de mayor crecimiento con mayor riesgo, o menor riesgo con menor crecimiento, lo que indica la necesidad de compatibilizar objetivos privados o de eficiencia económica, con objetivos sociales”

para perseguir con éxito este tipo de prácticas.¹

- **Abusos de las Empresas en contra de los Consumidores.** La debilitada ley del consumidor requiere de cirugías profundas para evitar prácticas abusivas, sobre todo si las compras en línea llegaron para quedarse post pandemia. El sistema ha sido más exitoso en el último tiempo en castigar algunos abusos de índole económico, particularmente en el ámbito de los acuerdos de fijación de precios y otras prácticas colusivas en donde, gracias a cambios legislativos que ampliaron las multas e implementaron las medidas intrusivas y la figura de la delación compensada. Sin embargo, permanece el germen de estos acuerdos ilegales toda vez que hay falta de control en

diciones imperantes en la licitación, lo que se hace a espaldas de todos los interesados y genera pagos adicionales favorables a la concesionaria que se han calculado en 33% de lo originalmente pactado. La evidencia muestra que se han renegociado más del 85% de las concesiones, entre cuatro y cinco veces cada una de ellas, lo que da luces del abuso encubierto que afecta a cientos de miles de usuarios.²

Compatibilizando la eficiencia económica con objetivos sociales

Resulta evidente que la eficiencia económica, garantizada bajo ciertas condiciones por la mayor competencia posible, genera a los ciudadanos beneficios económicos, pero también les impone el mayor riesgo de per-

(1) Ver en número anterior del Observatorio Económico mi artículo “¿Cómo parar los Abusos de las Grandes Empresas?”, en donde analizo en más detalle algunas propuestas tendientes a superar las falencias legales en este ámbito (disponible en: https://fen.uahurtado.cl/wp-content/uploads/2020/10/oe_especial_octubre2020.pdf).

(2) Ver mi artículo “Entre Gallos y Medianoche: La Costumbre de Renegociar Concesiones”, Observatorio Económico N° 142, diciembre (disponible en: https://fen.uahurtado.cl/wp-content/uploads/2019/12/oe_noviembre_2019.pdf).



“Un nuevo pacto social debe diseñarse constitucionalmente desde un Estado que tenga un rol de garante tanto de la propiedad privada como de la satisfacción de una serie de bienes y servicios básicos”

der el empleo, caer en bancarrota o terminar enajenado laboralmente. En otras palabras, los ciudadanos se ven enfrentados al dilema de mayor crecimiento con mayor riesgo, o menor riesgo con menor crecimiento, lo que indica la necesidad de compatibilizar objetivos privados o de eficiencia económica, con objetivos sociales. El modelo económico neoliberal, basado en la competencia individual y con un Estado subsidiario de mínimo tamaño, contiene el germen de la inequidad y la sensación ciudadana de ser continuamente abusados, causa última de la crisis económica y social que vive Chile desde octubre de 2019,

y que sus ciudadanos decidieron cambiar el pasado 18 de octubre.³

Un nuevo pacto social debe diseñarse constitucionalmente desde un Estado que tenga un rol de garante tanto de la propiedad privada como de la satisfacción de una serie de bienes y servicios básicos. Ambos derechos adecuadamente balanceados conllevan dos tareas. En primer lugar, velar por la entrega de un conjunto amplio de servicios a la población, concentrándose particularmente en garantizar el derecho a un estándar mínimo en salud, educación, vivienda y previsión social. En segundo lugar, explícitamente en las

políticas públicas, el derecho a la equidad moral, esto es que se garantice a quienes tienen menos que podrán progresar junto al resto de la sociedad, con su propio esfuerzo e igualdad de oportunidades.⁴

Bajo este equilibrio de derechos se diseña una noción de Estado que pasa a ser un actor relevante en el progreso social de todos sus ciudadanos. Así, se dejaría atrás las limitaciones del concepto ideológico estrecho de subsidiariedad consagrado en la Constitución de 1980, que llevó a la creación de instituciones públicas carentes de presupuesto, baja dotación técnica y limitadas legalmente en su actuar. Del mismo modo, un Estado más consciente de las necesidades de sus ciudadanos puede, aunque analizado caso a caso, ampliar su rol empresarial a actividades nuevas en que se hace necesario el uso de esta herramienta para resolver problemas estructurales de funcionamiento de algunos mercados, tales como en salud (farmacias, salud primaria, medicamentos, isapres)⁵, energía (distribución de combustibles líquidos), servicios financieros, transporte público, etc.

Conclusiones

La Constitución de 1980, ad portas de ser modificada, está tremendamente desbalanceada en cómo garantiza los derechos de sus ciudadanos, lo que se explica porque los ve solo como meros consumidores. Hay una extrema garantía de los derechos de propiedad, de modo de plantear dichos derechos por encima de los derechos sociales. Todo ello produce un modelo económico-político muy centrado en la eficiencia económica y sin asumir el rol de la equidad como un principio también fundamental de la sociedad chilena. La eficiencia asumida en un trono que no le corresponde, al menos no en solitario, y sin una adecuada regulación a la libertad económica nos lleva adicionalmente a una sensación de desamparo, abuso permanente y deseo de acabar con el sistema para cambiarlo por uno muy diferente. Por el contrario, una nueva Constitución política más equilibrada en garantizar diversos derechos, sobre todo poniendo a la par derechos sociales y privados, terminará mostrando a sus ciudadanos un Estado con un rostro más humano que debería traer a Chile mayor y mejor progreso social que el alcanzado en las últimas décadas. **CE**

(3) Aunque no lo analizo en detalle, es razonable pensar que un tercer derecho a consagrar constitucionalmente, a la par con los derechos de propiedad privada y sociales, son los derechos ambientales; esto es, el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación. Sin dudas, explicitar este derecho abre una serie de políticas públicas de manejo territorial, consultas públicas, descentralización de políticas, etc.; de modo de balancear progreso económico y social con sustentabilidad.

(4) Ver más detalles en el artículo Borges, et. al “Comisión I: Estado. Pensando un nuevo Pacto Social para Chile”, Observatorio Económico Edición Especial, enero 2020 (disponible en: https://fen.uahurtado.cl/wp-content/uploads/2020/01/OE_especialEne2020.pdf).

(5) Véase el interesante artículo de Verónica Vargas “The Right to Health in the Upcoming Constitutional Debate in Chile (disponible en: <https://blog.petrieflom.law.harvard.edu/2020/09/18/right-to-health-constitution-chile/#more-29236>).