

**uah** / Facultad de Economía y Negocios  
Universidad Alberto Hurtado

## La otra cara de la crisis social

# Legitimidad de la democracia en juego



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



# Política Fiscal y PRESUPUESTO 2020

*En esta columna discutiremos si es razonable -o no- la política fiscal del actual gobierno.*

*Carlos García, Ph.D. en Economía, University of California (LA), EE.UU. Académico FEN-UAH*

**P**ara poder explicar bien este tema, es necesario contar una larga historia en la que sólo al final se puede comprender a cabalidad el resultado, debido a lo anterior para mis lectores más ansiosos anticiparé la conclusión de esta historia. El resto de los lectores puede continuar leyendo desde el segundo párrafo lo que les permitirá conocer en mayor profundidad los detalles.

En esencia, existe la posibilidad, que la actual estrategia de bajar tasas de interés y mantener el crecimiento del gasto público en línea con el crecimiento potencial de la economía, no sea suficiente para enfrentar una situación de estancamiento más prolongado. Por el contrario, se argumenta la necesidad de enfocar la política fiscal para incrementar la productividad de la economía, a través de proyectos significativos, por lo que se hace necesario un gran presupuesto proyectado para varios años en contraposición a presupuestos anuales- enfocados en medidas dispersas, y de bajo impacto.

Aunque sea necesario cambiar la ley para ello. Dada la duración de un presupuesto generado con mayor profundidad, su elaboración debe concitar un acuerdo justo entre los diferentes sectores de la sociedad.

A continuación, explico los detalles de la conclusión anterior.

La discusión de la política fiscal alcanza -siempre- su máximo nivel en los meses que se presenta y discute el presupuesto del gobierno. Según las palabras del actual gobierno la política fiscal para el 2020 es ni más ni menos la siguiente: el presupuesto propone un aumento del gasto público de un 3% real con relación a 2019, a fin de cumplir con la meta de reducción del déficit estructural a 1,4% del PIB a fines del 2020. En la negociación, de cada

partida del presupuesto hay "dimes y diretes" que se plasman en una dispersión de programas, algunos de bajo impacto a nivel macroeconómico.

Sin duda que este solo par de números genera una serie de preguntas: ¿Es realmente una política fiscal reactivadora? ¿Es esta política adecuada para el actual escenario económico? ¿Contribuye al crecimiento del país en los próximos años? ¿Tiene sentido reducir el déficit estructural?

Todas son preguntas válidas, en especial, porque uno de los puntos que destaca la autoridad es que se deben cuidar los recursos de todos los chilenos. Desde esta perspectiva un 3%, parece ser mejor que un 10%, por solo dar un ejemplo. Esta sería la reacción natural de algunos lectores de esta columna, probablemente influenciada por el discurso permanente de muchos economistas, que demonizan el rol del estado en la economía. Si fuéramos consecuente con esta teoría, podríamos concluir que el 3% es poco audaz, mejor sería que el gasto público creciera 0% o incluso que este gasto se redujera progresivamente en el tiempo a partir del próximo año.

No sería acaso una noticia impactante para el resto del mundo en especial para los mercados financieros y las evaluadoras de riesgo internacional que Chile decidiera soberanamente reducir su gasto público de ahora en adelante, dejando solo recursos para administrar la justicia, las fuerzas armadas, carabineros y unos cuantos servicios públicos. Con esta política, la deuda pública se extinguiría, y los impuestos cobrados serían solo los necesarios para financiar estos gastos básicos.

Sin embargo, si se hiciera lo anterior volveríamos de un golpe a las tinieblas de la revolución industrial del siglo diecinueve. La política fiscal

moderna tiene varios objetivos que buscan mejorar el bienestar de la sociedad. Entre estos está la estabilización del ciclo económico, promover el crecimiento y la equidad de la población, en definitiva, mejorar la calidad de vida de la gente. Todos estos objetivos se presentan porque los mercados tanto en el corto como en el largo plazo presentan importantes imperfecciones que les impiden a través de su propio mecanismo (el ajuste adecuado de los precios) alcanzar un bienestar social mínimo razonable.

Considerando esta aclaración, nos debemos poner de acuerdo en cuál debería ser la política fiscal para el 2020 para promover el bienestar social de nuestro país. Al respecto, en los últimos meses la economía chilena ha tomado el rumbo de muchas otras economías: una caída del crecimiento, sin llegar a constituir una recesión propiamente tal, con una estabilización de la inflación y el desempleo. Este fenómeno se denomina "estancamiento", que a diferencia de un bajo crecimiento momentáneo se caracteriza por ser un fenómeno de más largo aliento. Estamos estancado.

En este contexto, la política fiscal, y también la monetaria, enfrenta importantes dilemas. Para entender bien los efectos del "estancamiento" debemos explorar las diferencias de este escenario con una situación normal de caída transitoria del crecimiento. Se puede argumentar que, en una situación normal, para estabilizar el ciclo económico, una mezcla de política acertada sería reducir la tasa de interés y mantener el gasto fiscal al nivel del PIB potencial. No se preocupe esta afirmación es muy técnica y necesita de una buena explicación que damos a continuación.

Imaginen, estimados lectores que han tenido

la paciencia de llegar hasta aquí, que el estado es como una familia típica, con gastos e ingresos, en ese caso, tendrá gastos más o menos fijos y otros que dependerán del momento. Lo mismo ocurre con los ingresos, algunos serán relativamente estables y otros fluctuarán. En el caso que los ingresos caigan temporalmente, la familia tratará de privilegiar sus gastos más importantes como la educación de los hijos, el pago del arriendo o dividendo, el presupuesto de alimentación, etc. Se ajustará en otros gastos como los de entretenimiento o de vacaciones. La familia es consciente que la educación de los niños es importante al igual que la salud. Tratará de no cambiarse de casa o departamento, si bien pospondrá algunos arreglos como la nueva pintura, o mejoras en el jardín, etc. Si suponemos que la familia sabe que estos malos momentos pasarán, pensará que no tiene sentido sacar a los niños del colegio ni cortar otros gastos esenciales. Mantendrá sus gastos más o menos al nivel que espera que sean sus ingresos en el futuro. Si sumamos estos ingresos más permanentes de todas las familias obtendremos el PIB potencial de la economía. Entonces, el gobierno debería mantener sus gastos más importantes, al igual que las familias, al nivel que le permiten sus ingresos permanentes que son una fracción del PIB potencial.

Volviendo a la analogía de la familia, esta podría financiar alguno de los gastos con deuda. Sería muy bueno si el banco cobra intereses más bajos. A nivel agregado, el banco central puede reducir la tasa de interés, para que familias y empresas accedan a créditos más baratos y hacer más llevadera la transición de estos tiempos malos.

En resumen, en un caso típico de bajo crecimiento, es razonable que el gobierno mantenga sus gastos al nivel de sus ingresos permanentes para que no se sacrifiquen programas y políticas públicas que ayudan al crecimiento y a la equidad. La continuidad de estas políticas es esencial para que no pierdan su efectividad. En el caso de la familia cambiar a cada rato a los niños del colegio, cada vez que caen los ingresos, hace que finalmente la educación de estos se vea seriamente afectada, junto con sus derechos. Es mucho más lógico, mantener a los niños en el colegio y endeudarse y/o reducir otros gastos. En estas circunstancias, el peso de la estabilización cae sobre el Banco Central, quien debe impulsar a la economía abaratando el crédito. Si bien, la explicación es un poco larga, es útil, puesto que estas es la política se ha hecho en Chile en los últimos 15 años, y -en general- fue muy exitosa.

La descripción que he hecho hasta ahora parece ser la actual situación de la economía chilena: ésta crecerá por debajo del 3%, el Banco Central bajó la tasa de interés y el gobierno anunció un aumento

## **“Un estancamiento más estructural de la economía, no se puede enfrentar con medidas dispersas y de escaso impacto, que es la naturaleza propia de presupuestos anuales”**

del gasto en un 3%, justo el crecimiento potencial que se espera el 2020. No obstante, en estos hechos hay una sola información que no concuerda necesariamente con una situación normal de estabilización a través de la política monetaria. Como he explicado más arriba, la situación de la economía chilena parece ser más una de estancamiento prolongado, que una caída temporal del crecimiento del PIB. En este caso, la tasa de interés debe caer para evitar una recesión, pero por sí sola no logrará activar la economía. Volvamos al caso de la familia, si piensa que los ingresos temporales serán más bajos que en los obtenidos en el pasado no se arriesgará en aumentar su deuda. Así, si repetimos esa conducta para todas las familias y empresas del país, la política monetaria de créditos baratos no funcionará.

¿Qué hacer entonces? ¿Debe ser el aumento del gasto fiscal superior al crecimiento del PIB potencial, es decir, sobre 3%, para sacar a la economía del estancamiento? La respuesta depende de la capacidad productiva de la economía chilena. Si la

### **BIENVENIDA A LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO**

**La actual crisis social de nuestro país, sin duda que debería cambiar el horizonte de la política fiscal. No solo debe preocuparse del estancamiento de la economía, sino también de las demandas sociales que son imposibles de soslayar, como se hizo en el pasado. El aumento de gasto debe financiarse con aumento de los impuestos a los ingresos más altos. Se debe asegurar: salud, educación y previsión para la población, no solo a los más pobres. Con esto, se requiere repensar los impuestos, no tan solo como un instrumento redistributivo sino también para asegurar la viabilidad de un nuevo sistema económico. Podemos decir con certeza que el libre mercado murió de muerte súbita, bienvenida a la economía social de mercado, que considere y cuide a las personas, y les devuelva la dignidad perdida.**

economía claramente está por debajo de sus capacidades productivas, un aumento del gasto fiscal sería la respuesta adecuada. La idea es un poco complicada, pero funciona así: si el gobierno gasta más, por ejemplo, en nuevas obras públicas, debe contratar a empresas privadas, y estas a su vez deben contratar a más trabajadores, estos por su lado gastan en todo tipo de bienes y servicios, reactivando el resto de la economía. En definitiva, el mayor gasto fiscal hace que se ocupe la capacidad productiva ociosa.

Sin embargo, la receta anterior supone capacidad productiva sin utilizar ¿Qué ocurre si no es el caso? En otras palabras, que el mundo y Chile están convergiendo a tasas de crecimiento más modestas, que producen no solo tasas de interés bajas sino también inflación y desempleo moderado. En esta situación, una política fiscal más expansiva será inútil. Creceríamos más el 2020, pero la política fiscal no logrará impulsar a la economía el 2021 o el 2022 puesto que esta no puede crecer más, debido a que el crecimiento de la economía del resto del mundo impone una limitante al nuestro.

¿Debemos simplemente cruzarnos de brazos, y aceptar que el estancamiento llegó para quedarse y aceptar cada vez tasas más mediocres de crecimiento? No necesariamente, podemos hacer el esfuerzo de repensar la política fiscal de una manera diferente, de manera tal que impulse la productividad de la economía. Para lograr esto es necesario considerar un conjunto de inversiones públicas de gran magnitud que impulsen la productividad de sectores claves de la economía. Dos objetivos fundamentales serían la educación e inversiones en proyectos públicos que faciliten la actividad privada. Con esto se expande el potencial de los trabajadores y del propio capital privado.

Una meta crucial de políticas de más largo plazo sería volver a crecer a tasas por sobre el 5%. Para esto se requiere dejar de hacer presupuestos anuales del gasto público y establecer un presupuesto que dure varios años, aunque sea necesario cambiar la ley para ello, por ejemplo, elaborar un presupuesto para los próximos cinco años. Sin duda, una dificultad importante es la duración del gobierno actual y del siguiente, por eso, este presupuesto de gran envergadura debe acordarse políticamente con todos los sectores de la sociedad, dejando claro los objetivos, las prioridades de estos y las reglas necesarias para enfrentar imprevisto durante la ejecución presupuestaria. Un estancamiento más estructural de la economía, no se puede enfrentar con medidas dispersas y de escaso impacto, que es la naturaleza propia de presupuestos anuales. En ese caso contrario, deberemos esperar, que la economía mundial tome vuelo nuevamente en varios años más. **OE**

# La otra cara de la crisis social

## Legitimidad de la democracia

# EN JUEGO

*La gobernabilidad en la sociedad que vivimos y que en general resulta la más aceptada en este lado del hemisferio, reposa en un buen ajuste y congruencia entre el rol del Estado, la influencia del mercado y de la sociedad civil. Y las respectivas relaciones de estas entidades.*

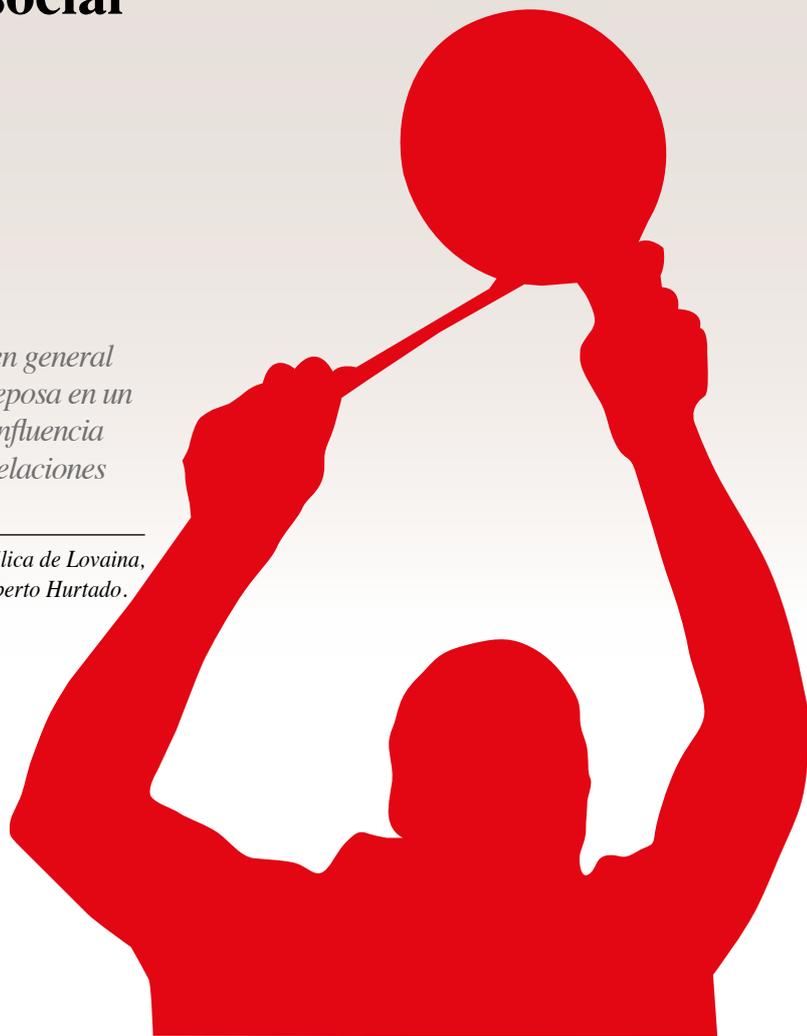
*Eduardo Abarzúa C. Ph.D. en Ciencias del trabajo, Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Decano, Facultad de Economía y Negocios, Universidad Alberto Hurtado.*

¿Cómo se construye gobernabilidad en una sociedad democrática? En estos días, esa es la pregunta urgente y cuya respuesta se ha expresado en todos los rincones de nuestro país, pero si revisamos las últimas protestas sociales no es sorprendente, a excepción de su magnitud que ha paralizado Chile.

El movimiento de los estudiantes secundarios (los pingüinos) del 2006, el universitario del 2011, los territoriales en Magallanes y Aysén, el Movimiento No+AFP; y el contra el acoso y abuso de género del 2018 que se expresó, de forma contundente, este último 8 de marzo instalaron la cuestión de la justicia, el poder y el trato igualitario en una sociedad desigual, siendo descrito de forma sistemática por distintos autores y organismos internacionales, como el PNUD, hace más de 20 años, haciendo contrapunto con el “jaguar” y emprendedor que simboliza el personaje de “Faúndez” y la Torre Telefónica, hoy espacio de proyección de creatividad expresada en diversos mensajes contundentes.

La gobernabilidad en la sociedad que vivimos y que en general resulta la más aceptada en este lado del hemisferio, reposa en un buen ajuste y congruencia entre el rol del Estado, la influencia del mercado y de la sociedad civil. Y las respectivas relaciones de estas entidades.

Revisemos, intentando esbozar lo que sucede en nuestro país sobre la situación de esta triada.



En gran parte el diseño de nuestro Estado se estructuró, en dictadura, a partir de varios preceptos generados durante ese período histórico, en particular se escribió e instaló una Constitución de forma no democrática que, a pesar de haber sido reformada, sigue conservando una base autoritaria que limita la influencia de la política o la expresión de intereses divergentes en nuestros arreglos institucionales y que hereda la legislación derivada. No en vano, la máxima tensión se ha producido en torno a una reforma constitucional. En este instrumento se consagra una idea autoritaria de la sociedad y califica de desorden el disenso, dejando en una autoridad suprema (el Presidente de la República) la atribución de gobernar. Además, se consagra la Doctrina de Seguridad Interior del Estado, poniendo en peligro los derechos fundamentales al calificar las conductas terroristas en el mencionado texto.

Otro aspecto que la magnitud y la expresión del malestar no nos deja ver, es un modelo de Estado que instala el centralismo y la desigualdad territorial, dejando a las municipalidades más vulnerables dependientes de un mal llamado Fondo Común Municipal, que más que compensar, refuerza una suerte de *apartheid* social, distribuyendo territorial y económicamente el acceso a la salud, la educación, el bienestar y la seguridad ciudadana.

Cuando se examina el rol del mercado en nuestra sociedad, también debemos ir a la Constitución para encontrar algunas explicaciones. En efecto, en materia económica el Estado quedó restringido a un rol subsidiario (no empresarial), traspasando de una forma revolucionaria, al mercado prácticamente todas las esferas posibles y las relaciones sociales que se generan, sin mención, a algún rol en la redistribución o el crecimiento<sup>1</sup>. Por otro lado, se le entrega una radical preeminencia a lo privado por sobre lo público, lo que queda de manifiesto en la gran cantidad de regulaciones que tiene nuestra Constitución sobre la propiedad (una de las mayores en el mundo). Así el Estado sólo garantiza la libertad de elegir, no el derecho, privatizando áreas que hoy países de mayor IDH le entregan estatus de derechos sociales: educación, salud, pensiones (ahorro individual obligatorio) y servicios básicos (agua, energía, transporte público). El resultado son áreas básicas que cumplen su propósito en la medida que los ingresos individuales permiten pagar por ellos, quedando la inmensa mayoría de la población bajo un sistema de provisión estatal, en condiciones insuficientes, en materias de educación, salud y protección social (pilar solidario). Cuestión que sólo es “corregida” por la vía de subsidios o bonos para la población en extrema pobreza bajo la doctrina de focalización del gasto público.

La intervención/corrección del mercado se ha dado por la vía de la promoción de la libre competencia y la protección del consumidor. Se ha creado una institucionalidad que persigue las prácticas colusorias, los abusos de posición monopólica y las concentraciones (Fiscalía Nacional Económica en 1997 y Tribunal de la Libre Competencia, en el año 2004) y que protege los derechos del consumidor (SERNAC). Sin embargo, hemos asistido a hechos de colusión en distintos mercados de bienes y servicios que han dejado en evidencia que las penalidades contempladas no tienen efecto, pero sucesivos proyectos no han podido introducir penas más duras para, de manera efectiva, disuadir y perseguir estos delitos. Algo parecido ocurre con los derechos del consumidor, el SERNAC es una institución que sólo recibe reclamos, perdiendo el año 2018 en el Tribunal Constitucional sus facultades sancionatorias y de generar normativas que le permitirían cumplir un rol efectivo de protección y tutela de derechos. Del mismo modo, se ha optado por un modelo regulatorio a través de entidades que actúan como supervisoras por mercados, agregándose tardíamente nuevas áreas, por ejemplo, Sanitarias, Educación y quedando otras como Infraestructura Pública desreguladas y, en general, siendo débil los flujos de información entre reguladores y la intervención de dichos entes en la política pública.

Finalmente, respecto de la **sociedad civil**, es importante anotar que la movilización en curso nos comprueba de golpe la visión teórica que señala que su acción busca limitar el poder político y del Estado, pero sin intentar transformarse en él. La gobernabilidad, el rol del Estado y de la política, no consiste en decir que se ha escuchado o que todos somos culpables, eso no es más que buscar transformarse y volverse uno con la sociedad civil, renunciando a la necesaria politización del conflicto, que no significa más que representar intereses y conducir el movimiento social. Sin embargo, el diseño de Estado y el efecto de una lógica de mercado con poca regulación desperfiló la acción colectiva que empuja la sociedad civil, debilitando elementos simbólicos como lo es adherir a un proyecto común que trasciende el mero interés individual. Así también aparece debilitado institucionalmente el rol de organizaciones representativas o portadoras del interés colectivo (juntas de vecinos, colegios profesionales, organizaciones comunitarias, etc.) que se vuelven intrascendentes dado su escaso poder de incidencia, quedando sujeta su acción a voluntariado y altruismo. Cuando se reconocen derechos en nuestra sociedad parece tener más vigencia el consumidor que el ciudadano, consecuentemente hasta el día de hoy no se ha podido instalar la figura de un Defensor (*Ombudsman*) que pueda actuar proactiva y sancionatoriamente en la defensa de los derechos de las personas.

Las relaciones entre actores también son objeto de nuestro análisis, siendo claro ejemplo nuestro modelo de relaciones laborales que contribuye muy poco al equilibrio entre empleadores y trabajadores, por lo mismo, no tiene el efecto redistributivo que reconoce la OCDE al diálogo

social y la negociación colectiva entre actores laborales. No en vano las mayores tensiones en materia de reforma laboral se han producido respecto de la distribución del poder y la capacidad de influencia de los actores. Por ejemplo, respecto de quién representa a los trabajadores, poniéndose en tensión la preminencia del interés individual o el interés colectivo, que se expresa en la dicotomía del *unicato* sindical versus privilegiar el derecho de elección de la representación sindical, generándose a nivel de la empresa más de un sindicato, lo que debilita el poder del actor. Lo anterior se combina con una negociación descentralizada, a nivel de la firma, que deja afuera una parte importante de establecimientos que reúnen el grueso del empleo formal, quedando una gran masa de trabajadores sin poder ejercer el derecho a huelga y sindicalización.

Otro factor de asimetría de poder entre actores, es el efecto de la huelga como mecanismo de presión: durante años se permitió la contratación de trabajadores para

**“Nuestro modelo de relaciones laborales, que contribuye muy poco al equilibrio entre empleadores y trabajadores, no tiene el efecto redistributivo que reconoce la OCDE al diálogo social y la negociación colectiva entre los actores”**

hacer frente a la huelga y que en la reforma del 2016 ha sido sustituido por servicios mínimos que las partes deben acordar. En materia de derechos laborales de trabajadores públicos hay aún cuestiones que son insostenibles en el siglo XXI, por ejemplo, que nuestra constitución prohíbe el derecho a negociación colectiva y huelga a los servidores públicos.

Con todo, la tasa de sindicalización ha ido aumentando en 4,5 puntos entre los años 2010 y 2018, siendo el promedio de los países OCDE de 17,1%. Si se utiliza la cantidad de trabajadores cubiertos por la negociación colectiva las cifras cambian: estarían cubiertos un 20,9% de los trabajadores por la negociación colectiva, cuando el promedio OCDE es de 47,3%. Frente a estos datos surge la pregunta por la conflictividad huelguística y su magnitud: según los datos del último informe del Observatorio de Huelgas Laborales, nuestro país presenta la segunda tasa más alta de conflictividad laboral de la OCDE, únicamente detrás de Francia.

Esta última situación, la de un conjunto de normas que no sólo son incapaces de canalizar los conflictos, sino que, además ocultan su verdadera magnitud, puede constituir una metáfora de lo que ha ido ocurriendo en el país hasta el estallido de la presente crisis social.

El futuro está cargado de la incertidumbre y esperanza

propias de un momento que se pretende refundacional. Como sea, el proceso constituyente acordado, en la medida que supere las deficiencias de representación que muchos sectores le imputan, será el momento de debatir sobre las nuevas formas de relación y articulación entre los componentes del sistema que hemos analizado. El marco regulatorio, en el nivel constitucional, establece los elementos básicos sobre los cuales se darán esas relaciones.

Así, probablemente la articulación Estado-Mercado se dará sobre condiciones distintas a la subsidiaridad como principio que inhibe la actividad pública respecto de la privada, en consideración a las evidentes demandas de presencia del Estado como garante de bienes y servicios, especialmente los dirigidos a sectores vulnerables, hasta hoy entregados a la lógica privada de la rentabilidad. En el mismo sentido, es probable que se vuelva a abrir espacio a la idea de proyectos de desarrollo nacional en los que el Estado juegue un rol relevante y directo. Es presumible que también haya la necesidad de reforzar los principios tendientes a asegurar la probidad y transparencia de cada uno y de las relaciones entre ambos.

En cuanto a los vínculos entre el Estado y la Sociedad Civil, las nuevas normas tendrán que hacerse cargo de la fuerte demanda por participación de una sociedad que, como se ha demostrado, no está dispuesta a seguir siendo actor pasivo de lo que ocurre. Ello es del todo pertinente también en el sentido de elevar los niveles de involucramiento y afectación ciudadana respecto de las instituciones públicas. Su debilitamiento está en la base de la actual crisis de legitimidad del sistema político e impone la necesidad de establecer elementos constitucionales que aseguren formas efectivas de organización ciudadana para el seguimiento de la actividad pública.

En relación a la nueva articulación entre el Mercado y la Sociedad Civil, es esperable que ella deje de ser, como hasta hoy, una en el que el primero funciona a través de normas y criterios que la segunda debe dar por ciertos e inmutables. Deberán favorecerse condiciones para la organización y defensa de la ciudadanía frente a aquellas situaciones en que el funcionamiento del mercado genere efectos indeseados, así como mecanismos que transparenten dicho funcionamiento, de manera de reconocer que la sociedad civil es parte de la gobernabilidad de un mercado que tendrá un rol relevante en la economía, pero que ya no podrá seguir siendo un territorio sólo abierto a unos pocos entendidos.

Finalmente, la articulación de estos componentes en su conjunto, como es evidente, deberá constituir parte muy relevante de una idea compartida de país, que es parte de lo que se espera que chilenos y chilenas definan en el proceso constituyente.

Junto a la incorporación sustantiva de los derechos humanos como variable central del nuevo ordenamiento y la revalidación de una democracia que equilibre representación y participación efectiva, entre otros, el nuevo modo en que se articulen los componentes descritos será uno de los elementos esenciales sobre los que deberán definirse las reglas de nuestra convivencia futura de nuestra sociedad en cuya definición, por primera vez en nuestra historia, todos y todas podremos incidir.

1. Véase de Manuel Gárate Chateau, *La Revolución Capitalista de Chile*, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, Santiago, 2012.

# Entre Gallos y Medianoche

## La Costumbre de

# RENEGOCIAR CONCESIONES

*La evidencia indica que el MOP ha modificado la totalidad de las concesiones de autopistas, tanto urbanas como interurbanas, así como todas las obras concesionadas ligadas al sistema de transportes de Santiago. Sólo los aeropuertos concesionados muestran que algunos de ellos no han sido objeto de renegociaciones.*

Eduardo Saavedra P. \* Ph.D. en Economía de Cornell University, USA. Profesor Asociado del Departamento de Economía, Universidad Alberto Hurtado. E-mail: saavedra@uahurtado.cl

No cabe dudas que el sistema de concesiones de carreteras y otras obras de infraestructura pública crea enormes beneficios para países como Chile, con altas necesidades de inversiones que permitan un mayor crecimiento económico, pero carentes de suficientes recursos públicos para implementarlas.

Los beneficios para la sociedad de estas asociaciones público-privadas no solo son productos de la reducción de los costos de transporte, sino especialmente porque favorecen la conectividad e integración de todos los chilenos, al reducir los tiempos de viaje con condiciones más seguras, y al dar acceso a los beneficios de la modernidad a sectores más postergados.

Todos estos innegables beneficios de la modernidad, cuya cara visible es el aumento de obras de infraestructura de uso público como autopistas y aeropuertos, se ven opacados por la incapacidad de nuestras autoridades para evitar el mayor mal endémico de nuestro sistema de concesiones: las renegociaciones poco transparentes de sus contratos. La evidencia indica que el Ministerio de Obras Públicas (MOP) ha modificado la totalidad de las concesiones de autopistas, tanto urbanas como interurbanas, así como todas las obras concesionadas ligadas al sistema de transportes de Santiago. Sólo los aeropuertos concesionados muestran que algunos de ellos no han sido objeto de renegociaciones.

Nuestras autoridades justifican las renegociaciones de concesiones bajo la premisa que ellas buscan remediar imponderables propios de las relaciones contractuales de largo plazo, argumento aplaudido por el gremio de concesionarios y sus usuales consultores. Pudiendo ser cierto (no hay como demostrar lo contrario), ellas respon-

den también al uso político que hace el MOP del sistema de concesiones para acelerar inversiones privadas que, pudiendo ser necesarias una vez que el contrato ya ha sido adjudicado, genera enormes incentivos a invertir ineficientemente, precisamente, esperando sacar un mejor provecho de estos acuerdos hechos a espaldas de otros interesados; a saber, los propios usuarios y los rivales de la empresa que finalmente fue ganadora del proceso de licitación de la concesión. Los grandes beneficiarios de estas renegociaciones son entonces las empresas concesionarias, que pueden negociar jugosas adendas a sus contratos sin rivales en el camino, y los gobiernos de turno que "muestran" nuevas inversiones y mejoras en la infraestructura; pero los grandes perdedores son los usuarios, quienes no son invitados a la mesa de negociaciones, y el país en su conjunto, al reducir la competencia y por ende la eficiencia de las inversiones, pagar hasta un tercio más de lo acordado en los contratos originales, y atraer empresarios con mayor capacidad de lobby y carentes de buenas prácticas en sus relaciones con el sector público.

Se revisan a continuación 57 concesiones de obras de transporte, principalmente autopistas y aeropuertos, encontrándose que se han renegociado 49 de ellas por un total de 235 veces. La gran mayoría de las renegociaciones se concentra en las autopistas, tanto urbanas como interurbanas, en donde en promedio se han renegociado entre seis y siete veces cada concesión, pero alcanzando hasta 28 veces la concesión más renegociada en sólo 20 años de vida. Se concluye que las renegociaciones son un mal endémico transversal a las tendencias políticas de nuestros gobernantes, por lo que ellas no van a parar con un mejor diseño de las licitaciones, porque no obedecen a criterios

técnicos; sino que sólo se pueden remediar con rediseños institucionales más profundos, como la creación de una Superintendencia de Concesiones; la prohibición de relicitar aquellas obras que acaben su periodo de concesión, salvo que se requieran nuevas inversiones significativas en ella; y, obviamente, la prohibición legal de renegociar estos contratos sin transparentar el proceso y sus costos públicos y privados.

### RENEGOCIACIONES POR TIPO DE OBRA Y PERÍODO PRESIDENCIAL

La Tabla 1 muestra que 49 de las 57 concesiones revisadas se han renegociado (86%), por un total de 235 veces. Ello representa casi cinco renegociaciones por cada concesión, lo que pone una primera alarma: ¿tan mal diseñada estaban las licitaciones de esas obras? Se aprecia que el mal es transversal al tipo de obra concesionada, salvo en concesiones de aeropuertos, en donde sólo dos de cada tres concesiones han sido renegociadas. El problema es mayor en carreteras, urbanas e interurbanas, precisamente en donde los montos invertidos son significativamente mayores.

En el tiempo, las renegociaciones se mantuvieron aco- tadas sólo en el gobierno de Frei, no sólo en valor absoluto (lo que resulta obvio tratándose de los inicios del sistema), sino que por cada año de mandato y por obra vigente en el período, lo que se detalla la Tabla 2. En los siguientes gobiernos, de izquierda o derecha, particularmente desde el año 2008, se aprecia un mayor número de renegociaciones por año. El mayor número de renegociaciones se hizo durante el primer gobierno de Piñera, tanto en valor absoluto (65 renegociaciones) como relativo a las 52 concesiones vigentes en sus cuatro años de período presidencial. De cerca le siguen los dos gobiernos de Bachelet y más atrás el de Lagos, tanto en valor absoluto como relativo.

### DURACIÓN DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN

Entendiendo como duración de un contrato el tiempo que pasa entre una renegociación y otra (o entre la adjudicación y la primera renegociación), se aprecia en la siguiente tabla que nuevamente son las autopistas urbanas e interurbanas las que presentan la menor duración, con sólo 3,6 y 5,9 años entre una firma y otra, respectivamente. Más aún, sin considerar la última renegociación, tales números caen a 2,2 años para una autopista urbana y 3,2 para una interurbana. Lo que es muy llamativo es que sólo pasan 3,6 años desde el inicio de una concesión para que, en promedio, se renegocie el contrato original, por lo que se infiere que en muchos casos se renegocia incluso antes de tener terminada la obra. Ello nuevamente pone en

**Tabla 1. Renegociaciones por Tipo de Obra**

Sector	Concesiones Adjudicadas	Concesiones Renegociadas	%	Número de Renegoc.	# Renegociaciones (x obra renegociada)
Aeropuertos Concesionados	19	12	63%	22	1,8
Autopistas Interurbanas	24	24	100%	146	6,0
Autopistas Urbanas	8	8	100%	56	7,0
Otras Obras de Transporte	6	5	83%	11	2,2
Total	57	49	86%	235	4,8

Fuente: Elaboración propia, basado en MOP

**Tabla 2. Renegociaciones por Año Presidencial**

Presidente	Concesiones Vigentes	Concesiones Renegociadas	# Renegociaciones	Renegoc. / Conces. Vigentes	Promedio x Año Presidencial
Frei	25	10	16	64%	11%
Lagos	39	25	51	131%	22%
Bachelet 1	49	23	53	108%	27%
Piñera 1	52	27	65	125%	31%
Bachelet 2	50	24	50	100%	25%

Fuente: Elaboración propia, basado en MOP

duda si se trata de una incapacidad del MOP para aprender de sus errores a la hora de elaborar los contratos de concesión, o más bien responde al lobby de las empresas y a una política deliberada de renegociar el contrato con el adjudicatario una vez que ya no hay competencia por la concesión.

### ¿CONCESIONES A PLAZO FIJO O A PLAZO VARIABLE?

En sus inicios, el diseño de las concesiones consideró que éstas eran de plazo fijo; esto es, que cualquiera fuera la variable de licitación (menor precio, pago de un canon al Estado, entre otras), el adjudicatario disponía de un número fijo de años para explotar el servicio. Muchas veces la renegociación consistió en la extensión de dicho plazo fijo, como una contrapartida a eventuales inversiones adicionales. En 1998 se utilizó por primera vez un mecanismo de licitación por plazo variable que se pensaba debería eliminar, o al menos reducir, las renegociaciones al eliminar la incertidumbre por el lado del flujo de vehículos. Ello por cuanto se licitaba por el menor valor presente de los ingresos y, por ello, el plazo de la concesión quedaba supeditado al tiempo que demorara la recuperación de dicho monto. No obstante sus ventajas teóricas, este mecanismo sólo comenzó a ser utilizado con fuerzas desde mediados de la década pasada, posiblemente por la enorme resistencia de los empresarios del rubro a este mecanismo. El siguiente gráfico muestra que bajo este mecanismo de plazo variable se concesionaron 20 de las 57 obras analizadas en este ensayo, mientras que las otras 37 obras se concesionaron a plazo fijo.

El MOP ha anunciado recientemente que se abre a cualquier tipo de licitación de las nuevas concesiones, lo que ha abierto el debate entre académicos, que defienden el plazo variable, y empresarios y consultores, más afines a las licitaciones de plazo fijo. Una primera mirada a los números pareciera indicar que los académicos están en lo cierto, pues de las 37 concesiones a plazo fijo revisadas, éstas se han renegociado 186 veces, es decir a una tasa de cinco renegociaciones por cada concesión. Mientras que, de las 20 concesiones a plazo variable revisadas, se han renegociado un total de 49 veces, lo que da una razón de 2,45 renegociaciones por cada concesión. Según se observa en la Tabla 4, lado izquierdo, este resultado se mantiene por tipo de obra, siendo más grande esta diferencia en las concesiones de carreteras, sean urbanas o interurbanas.

Sin embargo, la comparación anterior es incorrecta toda vez que las obras concesionadas bajo plazo fijo tienen más años de vigencia, por lo que es razonable que ellas se hayan renegociado más veces que las de plazo variable. No obstante, al corregir por esto, lo que se muestra en el lado derecho de la Tabla 4, se encuentra que la razón

		Número de Renegociaciones		Renegociaciones x años vigentes	
		Plazo Fijo	Plazo Variable	Plazo Fijo	Plazo Variable
Total	reneg.	186	49	186	49
	# - años	37	20	50,4	16,9
	razón	5,0	2,5	3,7	2,9
Aeropuertos Concesionados	reneg.	17	5	17	5
	# - años	13	6	13,0	3,3
	razón	1,3	0,8	1,3	1,5
Autopistas Interurbanas	reneg.	118	28	118	28
	# - años	17	8	28,3	8,0
	razón	6,9	3,5	4,2	3,5
Autopistas Urbanas	reneg.	44	12	44	12
	# - años	5	3	6,8	2,7
	razón	8,8	4,0	6,4	4,5
Otras Obras de Transporte	reneg.	7	4	7	4
	# - años	3	3	2,3	2,9
	razón	2,3	1,3	3,0	1,4

entre el total de renegociaciones y los años vigentes de las respectivas concesiones es mayor cuando se ha concesionado a plazo fijo (3,7 renegociaciones por concesión equivalente) que cuando se hizo a plazo variable (2,9 renegociaciones por concesión equivalente). Este resultado se mantiene para las autopistas, urbanas e interurbanas, y para otras obras de transporte, pero no así para los aeropuertos concesionados.

### RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Las renegociaciones de los contratos de concesión son masivas y poco justificadas. Por ello se recomienda al MOP implementar al menos las siguientes medidas, siendo las dos primeras de mero resorte administrativo (corto plazo) y las dos últimas requieren proyecto de ley (mediano plazo):

1. Licitat todas las concesiones por plazo variable, ya que la evidencia es clara en cuanto a que éstas sufren menos renegociaciones que sus similares de plazo fijo.
2. Implementar un programa de cumplimiento en todas las divisiones del MOP, no sólo en concesiones, respecto de todas las reuniones e intercambio de comunicación con las empresas contratistas o concesionarias, así como de dichas reparticiones con el Ministerio de Hacienda, de manera de mantener la transparencia en los procesos que eventualmente lleven a revisar los contratos asignados mediante licitaciones competitivas.

3. Crear una empresa pública encargada de administrar las obras que finalizan sus concesiones, e imponiendo estrictas prohibiciones a las re-licitaciones de dichas obras. Ello por cuanto no hay ninguna ventaja de concesionar nuevamente una obra que ya fue construida y cuya infraestructura tiene una vida útil mucho más larga que la concesión. A través de esta empresa pública, el Estado puede recaudar peajes que sirvan para solventar los gastos de operación, mantenimiento e inversiones menores en todas las obras bajo su administración. Sólo en caso que se requieran inversiones que superen un umbral previamente fijado (sólo a modo ejemplar, un 35% del valor presente de las inversiones realizadas durante la concesión original), se podría justificar una re-licitación de una obra concesionada.

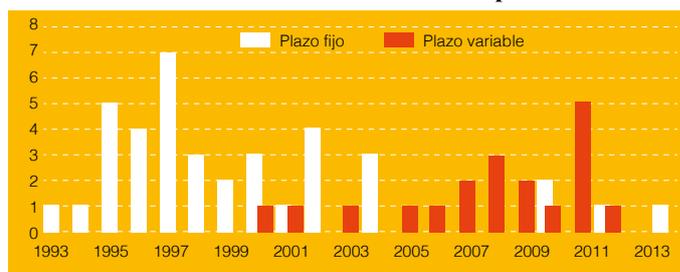
4. Crear una nueva institucionalidad en el sistema de concesiones para evitar las renegociaciones masivas y poco transparentes que empañan esta exitosa asociación público-privada que se ha dado en infraestructura, entre otras medidas: (i) crear una Superintendencia de Concesiones, (ii) si se hace imprescindible renegociar un contrato, abrir audiencias públicas para dar la oportunidad a todos los interesados de entregar y compartir antecedentes relevantes al caso, y (iii) que se conozcan los impactos fiscales y privados de estas renegociaciones, explicitando en el mismo decreto supremo tanto las inversiones que debe realizar el concesionario como las transferencias de riqueza desde el fisco y desde los usuarios hacia la empresa. **OE**

Tabla 3. Duración de los Contratos de Concesión, por tipo de obra

Sector	Duración desde Inicio de Concesión	Duración Promedio	Sin la Última Renegociación
Aeropuertos Concesionados	4,5	8,2	4,3
Autopistas Interurbanas	3,5	5,9	3,2
Autopistas Urbanas	2,6	3,6	2,2
Otras Obras de Transporte	4,2	9,1	3,8
Total	3,6	6,4	3,4

Fuente: Elaboración propia, basado en MOP.

Gráfico 1. Número de Concesiones por Año



Fuente: Elaboración propia, basado en MOP.



# BIENVENIDOS A PENSAR.

PREGRADO | POSTGRADO | EDUCACIÓN CONTINUA

## FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS

[www.fen.uahurtado.cl](http://www.fen.uahurtado.cl)

### PROGRAMAS DE MAGÍSTER

**Magíster en Economía**  
(Acreditado por Qualitas desde diciembre 2015 a diciembre 2022)

**Magíster en Economía Aplicada a Políticas Públicas | Doble grado con Fordham University**  
(Acreditado por Qualitas desde enero 2016 a enero 2019)

**Magíster en Gestión de Personas en Organizaciones**  
(Acreditado por Qualitas desde enero 2016 a enero 2020)

**Magíster en Administración de Empresas | MBA**  
(Opción de obtener el grado de Master of Science in Global Finance | Fordham University)

### PROGRAMAS DE DIPLOMADO

**Certificación en Coaching Organizacional**

**Diplomado en Dirección y Gestión de Empresas (Conducente al Magíster en Administración de Empresas | MBA)**

**Diplomado en Gestión de Personas (Conducente al Magíster en Gestión de Personas en Organizaciones)**

**Diplomado en Gestión Estratégica de las Relaciones Laborales**

**Diplomado en Gestión Tributaria**

**Diplomado en Normas Internacionales de Información Financiera (IFRS)**

### PROGRAMAS DE PREGRADO

**Ingeniería Comercial**

**Contador Público Auditor**

**Gestión de la Información, Bibliotecología y Archivística**

### PROGRAMAS DE CONTINUIDAD DE ESTUDIOS

**Ingeniería Comercial**

**Contador Público Auditor**