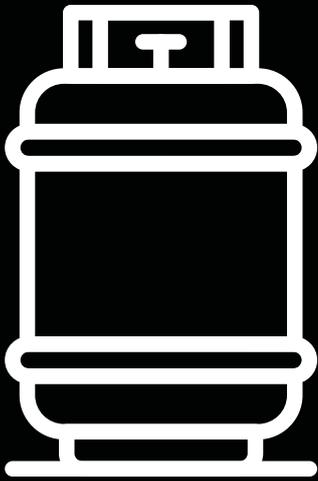


Observatorio Económico

N° 162 / Noviembre 2021 / ISSN 0719-9597



Algo Huele mal en la Industria del Gas



UNIVERSIDAD
ACREDITADA
POR 4 AÑOS
EN LAS 5 ÁREAS
Hasta diciembre 2023.

Docencia de Pregrado
Vinculación con el Medio
Gestión Institucional
Docencia de Postgrado
Investigación



Una propuesta constitucional para garantizar un servicio civil profesional e imparcial para Chile*



Sindicatos y pandemia. ¿Hacia un nuevo ciclo en las relaciones laborales?



Una propuesta constitucional para garantizar un servicio civil profesional e imparcial para Chile*

Eduardo Abarzúa C. PhD. en Ciencias del Trabajo, Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Decano Facultad de Economía y Negocios, Universidad Alberto Hurtado. Consejero del Consejo de Alta Dirección; Enrique Rajevic M. Doctor en Derecho, Universidad Carlos III de Madrid, España. Máster en Política Territorial y Urbanística, 2002, Instituto Pascual Madoz, Universidad Carlos III de Madrid, España. Director del Departamento de Derecho Público y del Postítulo en Derecho Administrativo y Gestión Pública, Universidad Alberto Hurtado.

Introducción

Si bien en las últimas décadas se han logrado avances muy importantes en materia de modernización de la gestión pública y del aparato administrativo estatal, lo cierto es que en muchos ámbitos su quehacer sigue siendo deficiente. De hecho, su incapacidad para enfrentar y resolver problemas ciudadanos fue parte de los detonantes del estallido social de octubre de 2019, y ha contribuido a la falta de equidad social y la desconfianza en las instituciones públicas.

Se trata entonces de un fenómeno que se ha ido profundizando, independiente de los gobiernos de turno. En este andar se ha demostrado la ineficacia de las normas constitucionales que, en teoría, apostaban por un modelo de carrera que ha quedado desplazado, en los hechos, por un modelo frágil e inestable que ha favorecido el clientelismo y perjudicado la continuidad de las políticas públicas más allá de cada gobierno.

La precariedad del régimen del empleo público imperante y el debilitamiento de su carácter profesional ha sido consecuencia de un diseño en el cual conviven un porcentaje limitado de funcionarios y funcionarias de planta o adscritos a la carrera funcionaria y una creciente mayoría a contrata. Además, en este escenario, conviven trabajadores y trabajadoras a honorarios que muchas veces desempeñan tareas permanentes, ajenas a la naturaleza de esta categoría, lo que evidencia la ausencia de un tratamiento integral y debilita la necesaria distinción entre Gobierno y Administración, con sus sinergias, complementariedades y equilibrios.

Por lo tanto, la calidad del empleo público resulta crítica tanto para hacer frente a la complejidad que ha alcanzado la gestión del Estado y su necesaria continuidad, como también para reducir la brecha que existe entre las demandas ciudadanas y la capacidad de los agentes públicos para satisfacerlas.



Y es, precisamente, el proceso constituyente en curso el que ofrece una oportunidad inmejorable para concordar nuevos y, esta vez, eficaces criterios respecto del tratamiento constitucional del empleo público.

La propuesta comprende tres principios constitucionales: consagrar el carácter profesional y técnico de la Administración Pública, reconociendo tres estamentos al interior del Ejecutivo; garantizar el acceso igualitario al empleo público; y reconocer los derechos colectivos (sindicalización, negociación colectiva y huelga) de las y los trabajadores del Estado.

Nítida distinción entre el rol del gobierno y de la administración pública

En línea con el denominado derecho a una buena Administración Pública, la nueva Constitución Política debería garantizar una Administración Pública profesional y técnica, que contribuya a mejorar la calidad de los servicios públicos, al buen trato a las personas y a la continuidad de las políticas de Estado. Para ello resulta esencial que se establezca una nítida distinción entre Gobierno y Administración.

Siendo así, al Presidente(a) de la República le correspondería la conducción general del Estado, a través del Gobierno y la Administración, que son complejos organizativos diferentes pues tienen roles diferentes, como se pasa a explicar:

a. Gobierno: Es el responsable de la conducción política del Estado y de la definición de políticas públicas, siendo encabezado -bajo la forma de gobierno que rige hasta hoy- por la persona que ejerza la Presidencia de la República e integrándolo ministros(as), subsecretarios(as), delegados(as) presidenciales y personal de exclusiva confianza, quienes ejercen la dirección política.

b. Administración Pública: Es la responsable de implementar las políticas públicas definidas por el Gobierno y, además, de proveer a la ciudadanía de servicios públicos en forma directa, continua y per-

manente. El Presidente(a) de la República contará con la colaboración de quienes ejerzan cargos directivos y personas funcionarias, que no serán de exclusiva confianza y cuya forma de nombramiento y remoción será definida por ley. La integran personal directivo y personas funcionarias, que constituyen el Servicio Civil. La ley debe demandar al personal directivo público y a las personas funcionarias, el ejercicio imparcial, objetivo y políticamente prescindente de la función pública.

Además, debe precisarse que la ley garantice que la gestión y coordinación interna de los ministerios corresponda a un cargo directivo público (no político), responsable de coordinar la acción de los órganos y servicios públicos sectoriales, supervisar su gestión y ejercer la administración interna del ministerio.

La redacción de esta propuesta constitucional reconoce tres estamentos al interior del Ejecutivo que deberán estar sujetos a un estatuto propio, definido por ley, coherente con los principios de probidad, eficiencia, eficacia, jerarquía, transparencia y coordinación, que se proyecte en deberes y derechos

que protejan la dignidad de la función pública:

1) Dirección Política: Corresponde a quien ejerza la Presidencia de la República junto a autoridades y personas funcionarias de exclusiva confianza, quienes son de libre designación presidencial y deben mantenerse en sus cargos mientras cuenten con la confianza de quien ejerza la Presidencia de la República o hasta que se cumpla el período presidencial durante el cual esas personas fueron nombradas, existiendo en cada Ministerio una dotación de cargos de confianza, cuyo número, función y remuneración será definida por ley.

2) Dirección Pública: Es el grupo de directivos/as responsables de conducir las instituciones de acuerdo con las políticas públicas de cada gobierno, pero sin ser de su exclusiva confianza.

3) Personas Funcionarias: Son quienes se encargan de ejecutar y desarrollar las políticas públicas, bajo la supervisión de un/a directivo/a público/a.

Cabe insistir que en el caso de las/os directivos/as públicos/as y las personas funcionarias la propuesta establece que deberán contar con un estatuto jurídico propio, que sea





independiente de la lógica política, exigiéndoles que ejerzan su función de forma imparcial, objetiva y políticamente prescindente. Se trata de actuar con eficacia indiferente respecto del gobierno, en concordancia con el carácter profesional y técnico que les es propio y que no resulta compatible con el sistema de exclusiva confianza.

Administración pública regional y municipal v/s órganos administrativos autónomos

La propuesta también precisa que a la Administración Pública de carácter regional y municipal se le aplicarán los mismos principios, reconociéndose los mismos estamentos atribuidos a la administración central, sin perjuicio de mantener la flexibilidad que permite a las municipalidades crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, dentro de los límites y requisitos que determine la ley.

En cambio, no sería necesario reconocer dichos estamentos -pero sí los principios- en organismos administrativos constitucio-

nalmente autónomos que no se encuentren sujetos a dirección o supervigilancia política, como pasa actualmente con la Contraloría General de la República o el Banco Central, pues no se produce en estos casos la confusión entre Gobierno y Administración¹.

De acogerse esta iniciativa, tras la aprobación de la nueva Constitución el legislador deberá adecuar la normativa vigente al nuevo marco, definiendo una organización básica de la Administración que facilite el cumplimiento del mandato constitucional.

Para ello se sugiere crear un órgano independiente responsable de dirigir la política de personas, monitorear el cumplimiento de las disposiciones legales que definan cada uno de los tres estatutos particulares y ejercer un rol rector respecto del funcionariado y de la Dirección Pública. No se propone consagrarlo directamente a nivel constitucional por considerar que la Constitución debe ser una norma de carácter general que contenga principios fundamentales y asumiendo, además, que tal como ahora se admitirá que el legislador pue-

da crear organismos autónomos, tales como el Instituto de Derechos Humanos (INDH) o el Consejo para la Transparencia.

Beneficios de la distinción entre el rol del Gobierno y la Administración Pública

Establecer constitucionalmente la nítida división entre el rol de la Administración Pública y el del Gobierno facilitará la distinción entre políticas de Estado, que son concebidas para el largo plazo en respuesta a objetivos país, y las de Gobierno, cuyo ciclo se agota en el plazo de este. En nuestro país, la mayoría de los servicios públicos sectoriales, en los más variados ámbitos, ejecutan políticas públicas permanentes o de largo plazo, que trascienden los cambios de gobierno sin perjuicio, por supuesto, del deber funcionario de responder a las directrices ministeriales y ejecutar, con profesionalismo y neutralidad, las políticas gubernamentales.

La distinción también promueve la efectiva profesionalización de los estamentos directivos de la Administración, responsables de

(1) Esta propuesta constitucional fue concebida en el marco de un Estado unitario y un régimen de gobierno con rasgos estructurales semejantes al actualmente vigente. Si la Convención Constitucional innova en esta materia debiera revisarse y, si es preciso, adaptarse.

liderar los servicios públicos, quienes no deberían ser incluidos entre el personal de libre remoción gubernamental. En el 2003 se creó la Alta Dirección Pública. Significó un importante primer paso al apostar por optimizar la entrega de bienes y servicios a la ciudadanía y el cumplimiento de políticas y programas definidos por la autoridad, a través de la selección basada en los méritos de las y los postulantes a los equipos directivos del gobierno central.

Sin embargo, la decisión de entregar a la autoridad gubernamental la facultad de removerlos discrecionalmente -coherente con el exacerbado presidencialismo imperante-, debilita la formación de una gerencia pública profesional.

Aquello queda de manifiesto al constatar, tras sucesivos cambios de coalición gobernante, que con independencia de quien ocupe La Moneda cerca de dos tercios del personal directivo cesa en sus funciones durante los dos primeros años de gobierno por consideraciones fundamentalmente asociadas a la confianza política.

Garantizar acceso igualitario al empleo público

Para reforzar lo anterior, los/as firmantes de la propuesta señalan que la nueva Constitución no debiese limitarse a reconocer el derecho de todas las personas a acceder a todas las funciones y empleos públicos, sin otros requisitos que los que señalen la Constitución y las leyes, como lo hace la actual Carta Fundamental (art. 19 N° 17) e hicieron sus predecesoras.

Es preciso establecer, claramente, que el derecho fundamental a acceder a ellos sea **en igualdad de oportunidades** -salvo las excepciones que admita la propia Constitución, tales como los cargos de exclusiva confianza

o los de elección popular-, respetando y promoviendo criterios de inclusión, no discriminación y equidad de género, de acuerdo con el tratamiento general que adopte en estos últimos temas la Convención Constitucional.

Además, debería precisarse que los sistemas de ingreso, desarrollo y cese en estas funciones y empleos, salvo las excepciones señaladas, deban respetar su carácter técnico y profesional, así como la dignidad de las personas. Lo anterior debería aplicarse a toda la Administración Pública e, incluso, a las funciones y empleos de otros órganos del Estado, como los legislativos y jurisdiccionales.

Reconocimiento de los derechos colectivos de las y los trabajadores del estado sobre sindicalización, negociación colectiva y huelga

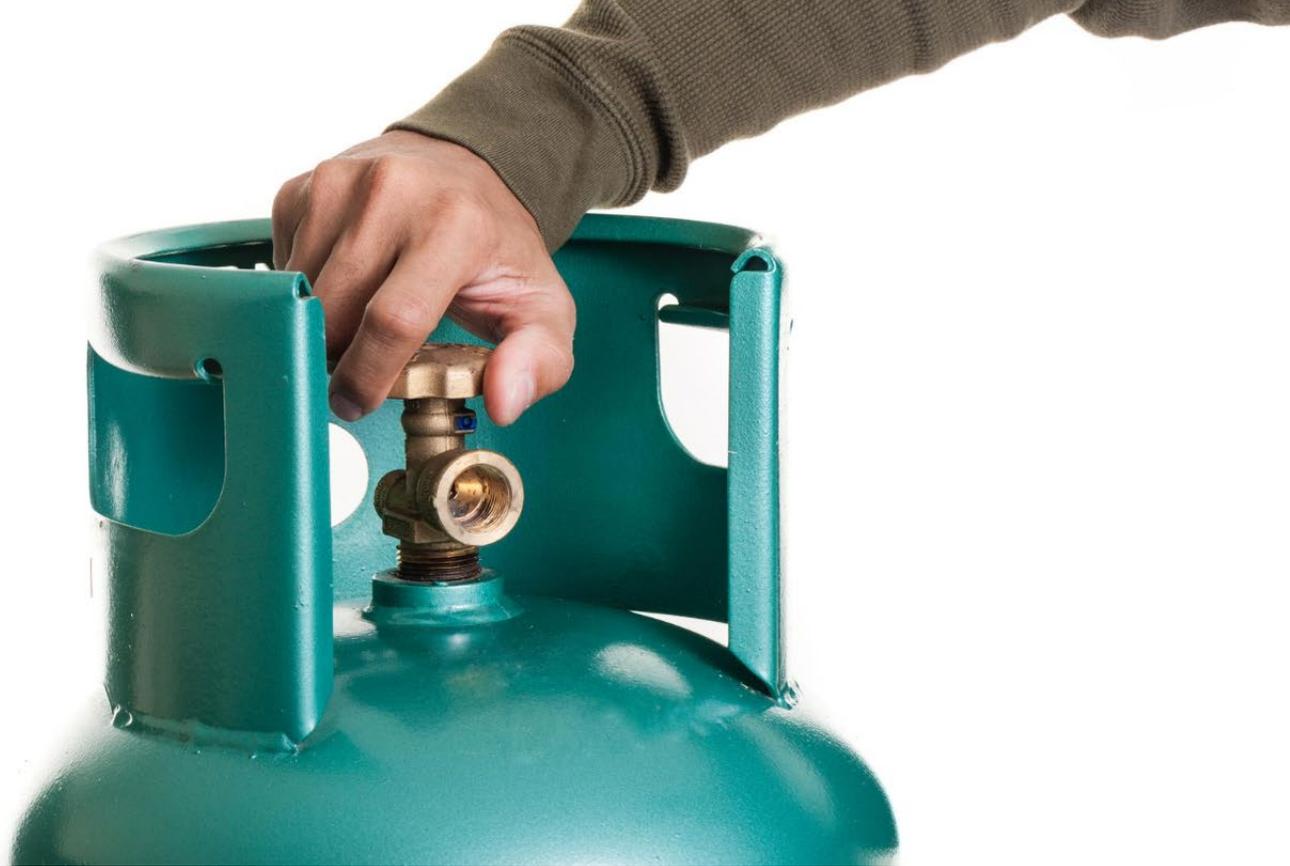
Es evidente, por último, que no se puede soslayar la necesidad de eliminar las ac-

tuales limitaciones al ejercicio de la negociación colectiva y la huelga que afectan a los trabajadores y trabajadoras del Estado, las que resultan anacrónicas en pleno siglo XXI, considerando, además, que nuestro país ha ratificado convenios internacionales que reconocen tales derechos.

Es por lo que se sugiere que la nueva Constitución admita los derechos colectivos para las/os trabajadoras/es del Sector Público en materia de sindicalización y negociación colectiva, además de aplicar las mismas normas que destina al sector privado respecto del derecho a huelga, salvo cuando se paralicen servicios esenciales o se impida la continuidad del servicio público en que regirá el procedimiento que establezca la ley. Además, estas disposiciones deberían aplicarse a los empleos de otros órganos del Estado, como los legislativos y jurisdiccionales. **OE**

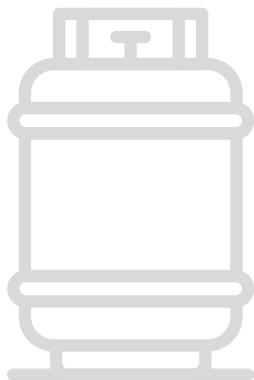


* Este texto y las propuestas que se exponen se basa en el documento "Propuesta constitucional para garantizar un servicio civil profesional e imparcial para Chile", que será presentado a la Convención Constitucional y que ha sido suscrito por más de un centenar de personas. Para acceder a su contenido y suscribirlo puede ingresarse a través del link <https://forms.gle/EtFWeTd4n8jc2hK8>



Algo Huele mal en la Industria del Gas

Eduardo Saavedra P, Ph.D. en Economía, Cornell University. Directora del Departamento de Economía, FEN-UAH y Director Académico del Centro Interdisciplinar de Políticas Públicas, CiPP, UAH.*



Indignación causó en todos los chilenos una serie de abusos revelados por un estudio de la Fiscalía Nacional Económica (FNE) que se producen transversalmente en toda la industria del gas, en particular aquellos que ocurren en el mercado de distribución mayorista del gas licuado de petróleo (GLP) que se vende en balones y aquellos abusos que involucran a la principal empresa distribuidora de gas natural en Chile. Es conveniente revisar por qué es importante para los usuarios lo que sucede en estos mercados, en qué consisten exactamente los abusos detectados, cuál es su alcance en términos de posibles sanciones en tribuna-

les y, más relevante aún, qué decisiones se pueden o deben tomar a nivel de gobierno y parlamento para corregir el mal funcionamiento de estos mercados.

El problema es relevante y la estructura de la industria no ayuda mucho

La importancia de la industria del gas en Chile es crucial para los consumidores. Basta con mencionar que según un estudio de la Comisión Nacional de Energía, los hogares chilenos se abastecen de energía proveniente de gas, sea GLP o GN, en alrededor de un 30% de sus necesidades energéticas, sólo

* Ph.D. en Economía, Cornell University. Profesor de la Facultad de Economía y Negocios, y Director Académico del Centro Interdisciplinar de Políticas Públicas, CiPP, Universidad Alberto Hurtado. El autor fue asesor de la Fiscalía Nacional Económica en el estudio que hizo públicos los abusos y malas prácticas que menciono en este artículo, cuya información es de carácter pública (www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2021/10/2.-Informe-Preliminar-Gas.pdf). Las opiniones sobre posibles políticas públicas para la industria son de este autor y no han sido discutidas ni comprometen a otras personas o instituciones.

(1) CNE. Informe final de uso de la energía de los hogares en Chile 2018. Resultados 3.500 encuestas. Disponible en https://www.energia.gob.cl/sites/default/files/documentos/informe_final_caracterizacion_residencial_2018.pdf

superado por la leña (40%) y por encima de la electricidad (25%) y otros energéticos (5%)¹¹. Dicho estudio muestra que el gasto promedio por hogar en 2018 fue de \$600 mil anuales, siendo de casi \$500 mil anuales en los hogares más modestos. El gasto en GLP es del orden de \$140 mil y el de GN es de \$20 mil anuales por hogar en el segmento de menores recursos, es decir en torno a un 32% del gasto anual en energía para uso doméstico. Para estos hogares, que representan el 37% de los chilenos con ingresos más bajos y cuyos hogares ganan \$501 mil mensuales en promedio, el gasto anual en energía sólo para el hogar representa un mes de sus ingresos, por lo que los chilenos más modestos gastan diez días de su trabajo en el consumo de anual de GLP y gas natural. A nivel agregado, tratándose de 6,5 millones de hogares que gastan \$600 mil anuales en gas, estamos hablando de un gasto anual en GLP y gas natural para consumo del hogar de \$1.800 millones sólo en el año 2018.

La estructura de la industria es de escasa competencia, con pocas empresas que han realizado enormes inversiones, y muy propia de un país que depende de sus principales fuentes de energía. Chile prácticamente no produce petróleo crudo ni gas natural, por lo cual todo el consumo final de GLP y gas natural se basa en importaciones en alguna parte de su cadena productiva. De un lado, el GLP es un combustible derivado del petróleo que puede ser importado directamente por los distribuidores mayoristas, o ser refinado por ENAP, la cual lo vende a los distribuidores mayoristas: Abastible, Gasco, Lipigas y a otros actores menores. A su vez, los distribuidores mayoristas utilizan una extensa red de distribuidores minoristas para la venta del GLP envasado o en balones, los que son mayoritariamente consumidos por los hogares, o vendidos de manera directa a través de granel a algunos hogares y principalmente al sector industrial. De otro lado tenemos el gas natural, el cual es importado en estado líquido y regasificado en Chile, siendo el actor más importante la empresa Metrogas, que lo distribuye en la capital y es de propiedad en un 60% de Gas Fenosa

(España) a través de CGE Gas Natural y en un 40% de Copec, el controlador de Abastible.

Escasa competencia en la distribución mayorista de GLP envasado

El estudio de la FNE descarta falencias de competencia en los segmentos aguas arriba del GLP, en particular en el almacenamiento de este producto. Sin embargo, es pertinente recordar que en 2018 el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) ordenó la venta de Gasmar, el actor más importante en almacenamiento de GLP en el país y que era de propiedad conjunta de Abastible y Gasco, bajo la convicción que dicha estructura de propiedad confería un riesgo preponderante a la competencia en la distribución mayorista de GLP (Resolución 51-2018). Dicha resolución fue confirmada por la Corte Suprema

otro actor en la región del Maule. Las mismas tres empresas han dominado este mercado al menos en las últimas tres décadas, sin haber enfrentado entrada relevante en momento alguno. La FNE concluyó que este mercado es de muy baja competitividad y de alto riesgo de acuerdos colusivos entre las tres empresas mencionadas.

¿Qué encontró la fiscalía en su estudio? Lo primero que se encuentra es que el mercado es altamente concentrado y las participaciones de mercado son muy estables, siendo Abastible la empresa de mayor tamaño con poco más de 40% del mercado, seguida de Lipigas con poco más de 30% y finalmente Gasco con poco más de 25%. El índice HHI fluctúa entre 3.350 y 3.550, a todas luces un mercado altamente concentrado. Dicha constatación no sólo es a nivel país sino



Según un estudio de la CNE, los hogares chilenos se abastecen de energía proveniente de gas, sea GLP o GN, en alrededor de un 30% de sus necesidades energéticas, sólo superado por la leña (40%) y por encima de la electricidad (25%) y otros energéticos (5%)”

un año después, ordenando la venta de Gasmar a un controlador que no participara del negocio de distribución de GLP, lo que sólo se concretó a mediados de 2021. En consecuencia, actualmente se tiene un problema menos.

El estudio de la FNE se abocó así a estudiar la competencia directamente en la distribución mayorista y cómo esto finalmente impacta en los usuarios residenciales finales, en particular aquellos que se abastecen de gas envasado en balones. Como mencionamos en el apartado anterior, los tres actores relevantes en el segmento de distribución mayorista son Abastible, Gasco y Lipigas, con una participación menor de

también en la gran mayoría de comunas de Chile. Adicionalmente, las empresas rivalizan en muchos mercados, ya sea en la dimensión geográfica como en la dimensión de los productos ofrecidos (distintas categorías de GLP envasado, granel, industrias, comercio, etc.), lo que pone una cuota extra de cuidado respecto de posibles conductas coordinadas en que estas tres empresas podrían enganchar. Una luz amarilla que surge de estos hechos es que la concentración y simetría de participaciones de mercado entre estas empresas no se haya visto afectada en los últimos ocho años, período de enormes fluctuaciones en el precio internacional del petróleo, cuya volatilidad podría haber afectado la rentabilidad de al-



llegar con nuevos productos a los consumidores.

¿Hay indicios de un acuerdo colusivo en la distribución mayorista de GLP envasado?

Con estos antecedentes, la fiscalía entrega diversas recomendaciones que apuntan a aumentar la intensidad competitiva en el mercado del GLP. La pregunta que cae de cajón es si existen indicios de prácticas colusivas que sustenten una acusación por colusión ante el TDLC. Sin perjuicio de que es posible que la FNE pueda tener algunos antecedentes en esta línea, los que de ser efectivos los debería estar estudiando una división diferente a la que realizó el estudio mismo, razón por la cual es lógico que no se haya mencionado la palabra colusión en el informe público de la fiscalía. Sin embargo, de los antecedentes públicos del estudio de mercado, que es lo que se tiene a la vista, no es posible afirmar que haya un acuerdo colusivo entre las distribuidoras mayoristas de GLP. Existen antecedentes de orden económico que son consistentes con colusión tácita, como el test de Borestein y Shepard realizado en dicho estudio, pero que también son consistentes con un mercado de escasa competencia en donde las empresas utilizan prácticas de manera no concertada para impedir la entrada y sostener así su posición de dominio.

Para configurar el delito de algún tipo de acuerdo, ciertamente la FNE debería estar investigando la presencia de factores adicionales que le permitan descartar la hipótesis de comportamiento estratégico en el contexto de un mercado con baja intensidad competitiva. A modo de ejemplo, tratándose de un mercado con fuertes restricciones verticales hacia el segmento de distribución minorista, una hipótesis plausible de investigar sería la de una práctica concertada a través de la figura de hub & spoke. Dicha estrategia de acuerdos anticompetitivos fue detectada y penalizada en Chile en el caso que involucró a las tres principales cadenas de supermercados del país respecto de

gunas empresas y así éstas haber buscado nuevos mercados afectando la simetría prevaleciente. Muy por el contrario, no sólo no hubo entrada relevante sino que además las participaciones de mercado se mantuvieron alarmantemente estables durante casi una década., con márgenes para las distribuidoras mayoristas que subieron desde un 35% en el período 2012-2014 a 50%-55% entre 2015 y 2020.

Concluye la FNE que el mercado mayorista del GLP se caracteriza por una baja intensidad competitiva, estimándose que la falta de mayor competencia resulta en mayores rentas para las empresas distribuidoras mayoristas en US\$261 millones anuales. Como parte de dichos mayores márgenes son capturados por los distribuidores minoristas, la FNE calcula que los consumidores terminaron pagando un sobreprecio de US\$181 millones anuales. Llevada esta última cifra a los seis años en que los márgenes se han man-

tenido por sobre el del período 2012-2014 y dividido por 18 millones de personas, entrega una cifra de US\$60 por persona, es decir un sobreprecio promedio pagado por los consumidores en torno a los \$42 mil ... iseis veces mayor el sobreprecio pagado como compensación por la colusión del confort!

Esta estructura de mercado poco competitiva es sostenida por las distribuidoras mayoristas a través de contratos de exclusividad de largo plazo y muy rígidos con sus distribuidores minoristas, con premios a la exclusividad y castigos para sostener dicha exclusividad, impidiendo que una mayor competencia a nivel minorista pudiese producir mayor competencia aguas arriba. El resultado esperable de estas rigideces en las relaciones verticales en el mercado del GLP es que sea prácticamente imposible la entrada de nuevos distribuidores mayoristas. Simplemente no disponen de una red de distribuidores minoristas con los cuales



la venta de pollos, fallada unánimemente por el TDLC (Sentencia 167-2019) y la Corte Suprema un año después. Para acoger una eventual demanda en contra de Abastible, Gasco y Lipigas en esta línea, la FNE debería acreditar no sólo medidas coercitivas o de presión ejercidas por cada una de ellas en contra de sus distribuidores, con el fin que éstas no redujeran los precios de reventa de los balones de gas o respetaran las distribuciones geográficas de reparto de territorios, sino que además debería acreditar que detrás de dichas presiones verticales estarían las otras empresas mayoristas presionando con amenazas de endurecer la competencia bajando precio o expandiendo sus territorios de venta si no se “corrige” el desvío de algún minorista.

Ciertamente, si en una eventual etapa investigativa la FNE encuentra indicios más claros de acuerdos directos entre los distribuidores mayoristas, léase comunicaciones entre los ejecutivos de estas tres empresas,

ya no se trataría de una estrategia de indirecta tipo hub & spoke, sino de un cartel duro que ameritaría penas mayores. De estos indicios, no hay antecedentes públicos de ningún tipo.

Las malas prácticas en el gas natural

Poco se ha hablado de los horrores que detectó el estudio de la FNE en la distribución de gas natural por parte de la empresa Metrogas. El problema acá no es de libre competencia sino que es regulatorio, o puesto en simple, de un acto de aprovechamiento de un vacío en la ley para extraer rentas desde los consumidores de manera contraria al espíritu que regula las tarifas en este mercado. En efecto, desde 2017 las empresas distribuidoras de gas natural en Chile están sujetas a un régimen de rentabilidad máxima. Para el caso concreto de Metrogas, el vacío legal se crea a mediados de 2016, en plena discusión parlamentaria del mecanismo de determinación de rentabilidad máxima, cuando se

incluyó por parte del Ministerio de Energía un artículo transitorio que autorizaba el uso de los precios en contratos de gas de la distribuidora con empresas relacionadas, sólo de manera excepcional siempre que dichos contratos se hubieren celebrado con antelación a la publicación de la ley en el diario oficial (lo que ocurrió seis meses después). La razonabilidad de este artículo transitorio era no afectar los contratos vigentes, entendiendo que si ya existían y no había límites prácticos a la rentabilidad exigida, ellos no vulneraban el principio detrás de imponer límites a partir de publicada la ley.

Sin embargo, Metrogas elaboró una jugada maestra en el mismo momento en que se discutía la ley, a mediados de 2016. Esta empresa tenía un contrato de abastecimiento de gas natural firmado en 2013 y con vigencia hasta 2030 con GNL Chile, empresa en cuya propiedad participan minoritariamente los controladores de Metrogas junto a ENEL y ENAP. En julio de 2016 se decidió traspasar

este contrato a la empresa Aproveccionadora de Gas Natural (Agesa), cuya propiedad es idéntica a la de Metrogas (60% de CGE Gas Natural y 40% de Empresas Copec), mientras que en paralelo Metrogas y Agesa acordaron un nuevo contrato de suministro con precios mayores a los que Agesa le paga según el mencionado contrato a GNL Chile. Así, al momento de publicarse la ley este último contrato se encontraba vigente y, por lo tanto, estaba protegido por el artículo transitorio aludido en el párrafo precedente. Detrás de este cambio de contratos no existe ningún valor agregado para Metrogas ni sus usuarios, no hay rebajas de costos para GNL Chile ni para Metrogas tampoco; es decir, se trata de un cambio cosmético que sólo le permite a la distribuidora extraer rentas excesivas desde sus usuarios, ya que como grupo económico obtiene rentabilidades muy por encima de las que le corresponderían a la empresa Metrogas de haber continuado con su contrato original con GNL Chile.

La FNE determinó a través de un estudio econométrico que como grupo económico Metrogas vio incrementada sus ganancias no sólo por los mayores márgenes obtenidos, sino además comparado al hecho que las demás empresas distribuidoras de gas natural en el país redujeron sus márgenes desde el año 2017. Así, de acuerdo con el estudio de la FNE, los clientes de Metrogas pagaron entre un 13% y un 20% más en el precio del gas natural, lo que significó rentas extraordinarias para el grupo del orden de los US\$82 millones anuales. Si se consideran los cuatro años entre 2017 y 2020, tenemos rentas excesivas producto de este sobreprecio del gas natural de US\$330 millones, lo cual significa que - dividido por 2 millones de usuarios residenciales - se tiene un mayor precio per cápita de US\$165, es decir aproximadamente de 100 mil pesos por usuario ... ¡¡14 veces más que lo pagado como compensación por la colusión del confort!!

Recomendaciones de política

La FNE, y la prensa posteriormente, ha enfatizado la escasa competencia en la distribución de GLP. Una de sus medidas es prohibir que las empresas mayoristas participen también del mercado minorista, medida que junto con la liberalización del mercado de distribución minorista; es decir, prohibiendo la exclusividad de marcas a nivel de los distribuidores minoristas y los contratos con controles verticales que ejercen las distribuidoras mayoristas, produciría una mayor competencia y bajas de precios, y de igual modo facilitaría la entrada de nuevos actores en el mercado mayorista al tener un canal de distribución minorista disponible. En cuanto a la distribución de gas natural, la FNE propone por un lado regular de manera explícita la noción de acceso abierto a las redes de transporte, así como la dictación de una nueva norma que regule la rentabilidad máxima de una empresa distribuidora de este energético considerando a todo el grupo económico verticalmente integrado.

En mi opinión, ambas medidas ciertamente apuntan a resolver el problema desde una mirada de largo plazo, pero queda sujeta en el mercado del GLP a la mayor competencia que pueda producirse en dicho mercado. Me parece que la entrada al mercado mayorista va a seguir limitada por la falta de una oferta independiente a eventuales entrantes. Esto es, actualmente la única manera de no depender de empresas establecidas en la industria para acceder al insumo básico o GLP es comprar a ENAP, empresa que tiene la posibilidad de cargar balones sólo en Linares y San Fernando, lo que limita la posibilidad de entrada competitiva en las demás regiones de Chile.

Por esta razón, lo primero desde una política energética del país es la imperiosa necesidad que ENAP disponga de más trenes para el envasado de GLP en las regiones del país, al menos desde Valparaíso a Bio-Bío

que es la zona de mayor densidad poblacional de Chile y donde esta empresa pública cuenta con polductos desde sus refinerías ubicadas en ambas regiones extremas. Una segunda medida de política adicional sería estudiar la entrada de ENAP en la distribución mayorista de GLP, participación de la estatal que sin dudas le entregaría dinamismo a un mercado carente de competencia tal como enfatizado en el estudio de la FNE. Esta medida me parece más efectiva que aquella discutida en la prensa para que los municipios instalen un poder de venta a nivel minorista, simplemente porque el problema no está a nivel minorista sino que en tres empresas con muy baja rivalidad en la distribución mayorista de GLP. Finalmente, en cuanto a la distribución de gas natural, me parece que se terminó la autorregulación con límites de rentabilidad que son revisados por la Comisión Nacional de Energía; seriamente se debe estudiar la regulación de precios y estándares de calidad en la distribución de gas por redes, tal como acontece en los servicios de agua potable y alcantarillado, y en distribución eléctrica en Chile. Las empresas tuvieran la posibilidad de aprovechar una regulación blanda, pero el abuso persistente de la que atiende a más usuarios en el país deja en claro la necesidad de una regulación más dura en la materia. **OE**



Sindicatos y pandemia. ¿Hacia un nuevo ciclo en las relaciones laborales?

Francisca Gutiérrez Crocco, Directora del Magíster de Gestión de Personas en Organizaciones, UAH, académica FEN-UAH; Investigadora asociada a COES.



Desde mediados de los 2000, Chile ha sido testigo de un cambio en los patrones de conflicto entre trabajadores y empresas. Después de una década de escaso enfrentamiento abierto, el número de huelgas comenzó a crecer así como el rol que juegan los sindicatos en los lugares de trabajo. El estallido social que comenzó el 18 de octubre del 2019 hizo visible que esta tendencia formaba parte de un proceso más global de revitalización de la acción colectiva. En esta columna, discutiremos los efectos que ha tenido y puede tener la pandemia de Covid-19 en esta tendencia. ¿Cómo la crisis que ha generado la pandemia altera el proceso de revitalización de los conflictos laborales y del sindicalismo observado en los últimos años?

El ciclo antes de la pandemia

Contrario a lo sucedido durante los 1990, el sindicalismo chileno ha experimentado un impulso desde mediados de los años 2000. Las

tasas de sindicalización se han recuperado moderadamente, pasando de un 15,1% en el 2005 a un 18,9% en el 2019 (Dirección del Trabajo, 2021a). Si bien esta cifra es inferior a la registrada antes del golpe militar de 1973, da cuenta de que los trabajadores están más interesados en organizarse que durante los años noventa. La actividad huelguista también ha registrado un alza durante este periodo. Como bien ha mostrado el Observatorio de Huelgas Laborales (OHL) en sus informes anuales, la huelga se ha hecho más frecuente a nivel nacional desde el 2006, tanto en los procesos de negociación colectiva reglada como fuera de ellos. El estallido social en el 2019 vino a confirmar esta tendencia. Las huelgas aumentaron los últimos meses de ese año, mostrando un efecto de contagio y la participación del mundo sindical en el movimiento de protesta más global (OHL, 2020).

A diferencia del escenario que caracterizó los años anteriores al golpe militar, el ciclo que comenzó a fines del 2000 se caracteriza por una

mayor fragmentación y menor politización. De hecho, el aumento de la sindicalización ha venido aparejada de un crecimiento del número de sindicatos, de 9.148 en 2005 a 11.926 en el 2019 (Dirección del Trabajo, 2021a). La fragmentación también se ha producido verticalmente, en la participación de los sindicatos en estructuras sindicales superiores. De hecho, se estima que sólo un 30,4% de los sindicatos mayoritarios de empresa pertenece a una federación, confederación o central sindical (Dirección del Trabajo, 2021b). La Central Unitaria de Trabajadores (CUT) se ha visto cuestionada por la relación de sus directivas con los partidos políticos y la falta de transparencia en las elecciones internas (Blume, 2019). Si bien no existen estadísticas respecto a la relación de los sindicatos con la política, la fragmentación y algunas investigaciones sugieren que una parte importante del mundo sindical de base en el sector privado entiende su rol circunscrito al lugar de trabajo más que a la arena de la política institucional (Gutiérrez, 2016; Medel, 2021). Si bien algunas estructuras y dirigentes sindicales han buscado asumir liderazgos políticos tras el estallido social y el proceso de cambio constitucional en curso, estas tentativas no representan el comportamiento y orientación de buena parte del mundo sindical.

Si bien las condiciones de trabajo no han cambiado de manera sustancial en los últimos años (Sehnbruch et al, 2020), el mayor dinamismo de los sindicatos puede ser leído como el inicio de un proceso que podría mejorar la distribución de ingresos y dar sustentabilidad al crecimiento económico (Gutiérrez, 2021)

Los efectos de la pandemia en la actividad huelguista

¿Cómo ha afectado la pandemia las tendencias antes descritas? En un informe recientemente publicado, el OHL muestra una baja sensible en la actividad huelguista a nivel nacional durante el primer año de la crisis. El número de huelgas bajó de 430 a 246 entre el 2019 y el 2020. Esta disminución se dio tanto en las huelgas legales como en las extra-legales, es decir, afectó tanto a los procesos de negociación colectiva reglada como los procesos de negocia-

ción que se dan fuera de este marco (OHL, 2021).

La caída en la actividad huelguista tuvo relación con el cierre de negocios, la pérdida de empleo y la baja en la participación laboral que se dio durante el 2020 (INE, 2021). Sin embargo, como señala el informe del OHL, esta baja en la actividad huelguista también se relacionó con las medidas que tomaron el gobierno y las empresas para enfrentar la crisis. Uno de los ejemplos fue el efecto provocado por la Ley de Protección al Empleo, medida que permitió a las empresas suspender contratos por un periodo determinado. Según el informe del OHL, el número de huelgas en las ramas con un mayor porcentaje de trabajadores suspendidos en virtud de esta ley (entre 9% y 43% de trabajadores suspendidos) fue menor que el de aquellas ramas donde la suspensión fue menos frecuente (entre 0% y 5% de trabajadores suspendidos). Estas variables mostrarían una correlación positiva, lo que sugiere que el número de huelgas aumenta a medida que aumenta el porcentaje de contratos suspendidos. La decisión de las empresas de promover el teletrabajo

ción tres procesos en curso cuyos resultados aún inciertos pueden afectar las relaciones laborales en los próximos años: la economía, el cambio constitucional y el proceso de organización sindical.

Procesos inciertos y efectos en las relaciones laborales

La situación de la economía marcará probablemente la dinámica entre sindicatos y empresas en los próximos años. Numerosos estudios han dado cuenta de la importancia del factor económico en la decisión de los sindicatos de recurrir a huelgas. En contextos con garantías legales para la negociación, las huelgas suelen ser más probables en ciclos de expansión económica cuando existen menores tasas de desempleo e inflación, pues los dirigentes buscan maximizar las ganancias para los miembros de la organización (ej. Ashenfelter y Johnson, 1969).

Si bien lo anterior sugiere que la actividad huelguista decaerá en los próximos años, hasta que la economía chilena se recupere totalmen-



Contrario a lo sucedido durante los 1990, el sindicalismo chileno ha experimentado un impulso desde mediados de los años 2000. Las tasas de sindicalización se han recuperado moderadamente, pasando de un 15,1% en el 2005 a un 18,9% en el 2019 (Dirección del Trabajo, 2021a)”

también repercutió en las huelgas. El informe citado muestra que el número de huelgas fue menor en las ramas económicas con un mayor porcentaje de trabajadores en régimen de teletrabajo.

Si la disminución de las huelgas tiene relación con las medidas transitorias que tomaron las organizaciones y el gobierno para enfrentar la crisis, ¿se puede esperar que el efecto negativo de la pandemia en la actividad huelguista se invierta en el 2021 y en los siguientes años cuando estas medidas no apliquen? Con el fin de fomentar el debate, planteamos a continua-

te, hay otros factores a considerar que pueden matizar o alterar este proceso. De hecho, un estudio de Medel y Pérez (2017) muestra que el factor económico no es tan relevante para explicar la evolución de las huelgas “extralegales” en Chile, es decir, aquellas que se dan por fuera de los canales institucionales. La variación en la frecuencia de estas huelgas tendría más que ver con la fuerza de la organización sindical (afiliación y tamaño) y el régimen de trabajo (fragmentación y precariedad laboral).

Según el OHL, las huelgas extralegales durante el 2020 representaron el 59% de las huelgas

totales. El peso significativo de estas huelgas en la dinámica laboral nacional sería un rasgo estructural desde que se instauraron los pilares de la actual legislación laboral en 1979. El Código Laboral vigente no reconoce el derecho a huelga como un derecho fundamental y condiciona las garantías al cumplimiento de ciertos protocolos durante la negociación colectiva reglada. Esto hace pensar que el trabajo de la Convención Constitucional puede alterar la dinámica huelguista y más generalmente, las relaciones laborales en los próximos años. La Constitución de 1980 reconoce la libertad sindical como un derecho esencial pero limita explícitamente los derechos a la negociación colectiva y la huelga (Rojas, 2017). Un reconocimiento explícito de estos derechos en una nueva Constitución podría favorecer un cambio en la legislación laboral que vaya en el sentido de los Tratados internacionales que el Estado chileno ha firmado a lo largo de las últimas dos décadas (Gamonal, 2021). Esto no necesariamente generará un aumento del número de huelgas. El mismo OHL en el informe del 2019 muestra que los países con mayores derechos colectivos no son aquellos con más altas tasas de actividad huelguista (OHL, 2019). Sí puede esperarse de un cambio constitucional con estas características una mayor institucionalización de la huelga y mayores garantías para los actores involucrados. Este cambio también podría dar un impulso a la negociación colectiva en distintos niveles, cambiando el eje de las relaciones laborales y

los conflictos hacia la rama o los sectores, lo que a su vez podría promover una mayor unidad sindical.

Sea cual sea el resultado del cambio constitucional, la dinámica interna de los sindicatos también puede intervenir en el futuro inmediato de las relaciones laborales. Lamentablemente, la Dirección del Trabajo aún no publica las estadísticas relacionadas con la sindicalización durante el 2020. La baja en la actividad huelguista no necesariamente implica una baja en la sindicalización, porque los sindicatos cumplen otras funciones para los trabajadores, además de la negociación de condiciones laborales en los lugares de trabajo (Gutiérrez, 2016), y disponen de otras tácticas de presión distinta a la huelga (Gutiérrez, 2020). Cabe preguntarse entonces en qué medida las condiciones económicas adversas alterarán la tendencia observada hacia una mayor organización. Un aumento de la sindicalización podría compensar el efecto negativo de la crisis económica y alimentar tanto los procesos de negociación como la actividad huelguista. Para que la sindicalización siga creciendo importan las condiciones externas antes señaladas, pero también las estrategias que desarrollen los sindicatos para reinventarse en este nuevo contexto. La generación de alianzas con otros actores sociales, el mejoramiento de la democracia interna, la incorporación de las demandas de los grupos de trabajadores más precarizados, campañas concretas para fo-

mentar la organización, la negociación con las empresas, vínculos internacionales y la acción política, entre otras estrategias han demostrado ser relativamente efectivas en otros contextos para enfrentar crisis sindicales (Frege y Kelly, 2003).

Cierre

La pandemia ha impactado en la actividad huelguista poniendo en cuestión la tendencia observada en la conflictividad laboral desde mediados del 2000. Esta situación lleva a preguntarse hasta qué punto la crisis sanitaria marca un cambio de ciclo vigente de las relaciones laborales. En un periodo marcado por procesos políticos e institucionales inciertos como el que estamos viviendo, resulta más difícil que nunca realizar predicciones. Ciertamente la contracción de la economía puede detener la revitalización de los sindicatos, la negociación colectiva y la huelga en los lugares de trabajo. Sin embargo, los cambios políticos, constitucionales y la acción de los propios sindicatos pueden matizar este efecto y transformar otros aspectos del ciclo mencionado. ¿Volveremos al modelo de relaciones laborales de los años noventa o se generarán las condiciones para una revitalización de los sindicatos y la negociación colectiva que promuevan beneficios mutuos para trabajadores y empresas? **OE**

Referencias

- Ashenfelter, O. Y Johnson, G. 1969. Bargaining theory, trade unions, and industrial strike activity. *American Economic Review*, 59. Pp. 35-49
- Blume, F. Cuestionamientos a elecciones de la CUT. La Tercera. 25 mayo.
- Dirección del Trabajo
 - 2021a. Compendio estadístico. Organizaciones sindicales
 - 2021b. ENCLA 2019.
- Gamonal, S. 2021. La Negociación Colectiva en la Nueva Constitución. Razones constituyentes.
- Gutiérrez Crocco, F.
 - 2021. La negociación de rama es también una oportunidad para la economía. *El Mostrador*
 - 2020. Contesting the Neoliberal Order through Legal Mobilisation: The Case of Chilean Unions, *Journal of Latin-American Studies (JLAS)*.
 - 2016. ¿Sindicatos sin socios, pero representativos? Ideologías de la representatividad sindical en Chile. *Revista Polis*, 43.
- Frege, y Kelly. 2003. Union revitalization strategies in comparative perspective. *European Journal of Industrial Relations*, 9 (1) Pp. 7-24.
- Instituto Nacional de Estadísticas de Chile. 2021. Género y empleo: Impacto de la crisis económica por Covid-19. Boletín estadístico.
- Medel, R. y Pérez, D. 2017. Tres modelos de conflicto laboral en Chile: el peso de la economía, La organización sindical y el régimen de trabajo en las tendencias de la huelga extralegal. *Revista Colombiana de Sociología*, 40 (2) pp. 173-195
- Medel, R. 2021. La CUT y los clivajes sindicales en Chile. Entre la pretensión transformadora y la estrategia defensiva. *CUHSO*, 31 (1)
- Observatorio de Huelgas Laborales (OHL)
 - 2021. Informe de huelgas laborales 2020. UAH-COES
 - 2019. Informe de huelgas laborales 2018. UAH-COES
- Rojas Miño, I. Los derechos de libertad sindical en la Constitución chilena. *Rev. Derecho*. 30 (1) pp.9-31.
- Sehnbruch, K.; González, P.; Apablaza, M.; Méndez, R.; Arriagada, V. 2020. The Quality of Employment in nine Latin American countries: A multidimensional perspective, 127

FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS

www.fen.uahurtado.cl

PREGRADO | POSTGRADO | EDUCACIÓN CONTINUA

PROGRAMAS DE MAGÍSTER

Magíster en Economía
(Agencia Qualitas | 7 años |
desde diciembre 2015 a
diciembre 2022)

Magíster en Gestión de
Personas en Organizaciones
(Agencia CNA | 3 años | desde
abril 2020 a abril 2023)

Magíster en Administración de
Empresas/ MBA
(Opción de obtener el Master
of Science in Global Finance de
Fordham University, Nueva
York, Estados Unidos)

Magíster en Economía Aplicada
a Políticas Públicas | doble
grado con Fordham University
(Agencia Qualitas | 5 años |
desde enero 2019 a enero
2024)

PROGRAMAS DE DIPLOMADO

Diplomado en Gestión
Estratégica de las Relaciones
Laborales

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
Tributaria

Diplomado de Normas
Internacionales de
Información Financiera
(NIIF-IFRS)

PROGRAMAS DE PREGRADO

Ingeniería Comercial

Contador Público
Auditor

Gestión de Información,
Bibliotecología y
Archivística

Bachillerato en
Administración
(conducente a Ingeniería
Comercial, Contador Público
Auditor y Administración
Pública)

PROGRAMAS DE CONTINUIDAD DE ESTUDIOS

Ingeniería Comercial

Contador Público
Auditor

Ingeniería en Control de
Gestión, mención
Ciencia de Datos