

# Observatorio Económico

N° 164 / Marzo 2022 / ISSN 0719-9597

## Derechos de agua Consecuencias económicas y sociales de su expropiación

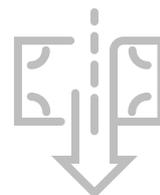


UNIVERSIDAD  
ACREDITADA  
POR 4 AÑOS  
EN LAS 5 ÁREAS  
Hasta diciembre 2023.

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



**Convención Constituyente**  
Visión de normas autónomas territoriales  
que afectan la equidad tributaria  
Iniciativa Popular e Iniciativa  
Constituyente



**Inflación,  
memoria e  
institucionalidad  
del Banco Central**



# Convención Constituyente

## Visión de normas autónomas territoriales que afectan la equidad tributaria

### *Iniciativa Popular e Iniciativa Constituyente*

Humberto A. Borges Quintanilla. Doctor © en Contabilidad y Finanzas en la Universidad de Zaragoza, España. Director del Diplomado en Gestión Tributaria UAH, Investigador asociado al Centro Interdisciplinar de Políticas Públicas, CiPP.



En la Constituyente se ha estado discutiendo la situación de la equidad tributaria y existe la idea de entregarle autonomía en este sentido a los territorios. En este artículo, mostraremos el contraste entre la iniciativa popular y la iniciativa interna de los constituyentes que discuten al respecto.

La iniciativa popular llamada “*Servicios públicos universales y de calidad y política fiscal universal y justa para la garantía de derechos sociales*” (IP, 18.202) contó con 15.241 apoyos. En esta iniciativa se observan ideas como que la desigualdad tributaria fue uno de los motores del descontento social, agregando que “*especialmente relevante para países como Chile, donde la desigualdad que existe entre el 1% más rico de la población y el resto de los habitantes sigue siendo la más alta de América Latina y la OCDE*” (IP,

18.202). Todo esto puede ser observado en la deficiente redistribución de los ingresos renta del país, por ejemplo, lo concentrado que se encuentran las rentas más altas, las que principalmente están en la Región Metropolitana. Además, refleja condiciones de privilegio al ser una región con los mayores estándares de salud y educación del país, situación que ya había sido destacada en su momento por el PNUD (2018).

Esta iniciativa popular apunta a desarrollar “*una política fiscal universal, justa y progresiva desde la perspectiva tributaria es la fuente más fiable y sostenible para financiar servicios públicos alineados con los derechos humanos*”. Indicando, en la misma, que contemple la nueva Constitución sobre las leyes tributarias que “*estas normas deben ser obligatorias para el Estado y deben asegurar universalidad, progresividad, solidaridad,*



Es razonable que las indicaciones referentes a realizar más estudios y profundizar en la distribución del presupuesto nacional sea la solución, enfocándose en las zonas con mayores deterioros”

equidad, justicia, mayor transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas a la sociedad”, pero debemos indicar la gran necesidad de asegurar la universalidad, progresividad y equidad de los sistemas tributarios, es decir, las normas tributarias deben enfocarse en la redistribución progresiva y equitativa, pero primordialmente las normas deben ser universales, las que deben afectar a todos por igual.

Todo esto nos lleva a observar situaciones fundamentales, que se cruzan con este tema y que deben ir en concordancia con la discusión de las autonomías territoriales, la cual se indica en la iniciativa constituyente 1014 (IC, 1014), “Iniciativa convencional constituyente sobre haciendas territoriales y autonomía financiera”. Indicando sobre los ingresos territoriales, por la iniciativa de los constituyentes: punto 2 “Los ingresos que recauden de las contribuciones y tasas que establezcan en el ejercicio de la potestad tributaria que se les reconoce, de conformidad con los límites establecidos en la Constitución y las leyes”. En este punto y en otros, se considera potestad tributaria territorial o de las entidades territoriales, tal como se indica en los siguientes artículos:

#### Artículo 3°.- Distribución de las potestades tributarias.

- a) Solo la ley podrá crear, modificar y suprimir impuestos y beneficios tributarios aplicables a estos.
- b) La ley podrá crear tributos de afectación a favor de las entidades territoriales, como asimismo establecer impuestos locales, regionales, insulares o especiales en conformidad con la Constitución.
- c) Las entidades territoriales podrán crear, modificar y suprimir contribuciones especiales y tasas, o establecer beneficios tributarios respecto de estas, dentro de su territorio, orientado por el principio de equivalencia y en el marco que determine la ley.
- d) El ejercicio de estas potestades tributarias se hará conforme al deber de contribuir, los principios constitucionales tributarios y los derechos fundamentales, asegurando siempre la debida coordinación entre los titulares de estas.

Fuente: Iniciativa Constituyente 1014 (IC, 1014).

#### Las preguntas son varias:

¿Qué impuestos tendremos que pagar en una región o territorio respecto a otro? ¿Cómo se fiscalizarán los tributos y qué sanciones tendrá el no pago de los mismos?

El punto C es cuestionable, principalmente en lo relacionado a “*las entidades territoriales podrán crear, modificar y suprimir contribuciones especiales y tasas, o establecer beneficios tributarios respecto de estas, dentro de su territorio...*”.

Lógicamente, hay cambios constantes, como los ocurridos a comienzos de abril, donde la Cámara Regional reemplazará el Senado y es posible que parte de la potestad tributaria pueda ser alguna de las atribucio-

nes de este nuevo órgano, pero en general se debe discutir en profundidad la situación de no convertir a Chile en una Federación, la cual pueda crear tasas especiales o simplemente eliminar tributos, lo que podría provocar competencias desleales internamente en el país.

#### El problema de fondo

El problema de fondo es el centralismo de los ingresos personales más altos, los cuales se distribuyen de la siguiente manera: según datos del 2014 al 2018, podemos observar que los grandes ingresos tributables se encuentran en la Región Metropolitana, al igual que los contribuyentes de estos tramos se encuentran en esta misma región (Ver cuadro N°1). Observamos que las rentas altas,

#### Cuadro N°1 Distribución nacional de contribuyentes y rentas superiores de la RM respecto del resto del país.

	Contribuyentes por Región		Rentas superiores por región	
	Región Metropolitana	Otras Regiones	Región Metropolitana	Otras Regiones
2014	68,00%	32,00%	74,30%	25,70%
2015	69,20%	30,80%	75,30%	24,70%
2016	69,50%	30,50%	75,70%	24,30%
2017	67,10%	32,90%	72,30%	27,70%
2018	67,70%	32,30%	72,80%	27,20%

Fuentes: Elaboración propia basado en [https://www.sii.cl/destacados/agp/descargainfo\\_estadisticas.html](https://www.sii.cl/destacados/agp/descargainfo_estadisticas.html), información año 2019.

que corresponden a más del 72% de los ingresos tributarios, se encuentran en la Región Metropolitana, además, se observa en el cuadro que un 67% de los contribuyentes pertenecen a la Región Metropolitana.

Considerando como situación central la equidad y la universalidad tributaria, es necesario contrastarlo con otro tema, las desigualdades regionales, las cuales principalmente según el PNUD están concentradas en las regiones del Sur, principalmente en la Araucanía, Maule, Biobío, Los Lagos y O'Higgins, lo que se mide a través del Índice de Desigualdad Humano (IDH) (PNUD, 2018).

Es importante observar el efecto de la desigualdad en la distribución de los ingresos, la salud y educación, en algunas regiones, como el caso de la Región de la Araucanía (Borges, 2021), donde la desigualdad ha generado conflictos sociales en el tiempo (Garretón, et al. COES, 2018).

La propuesta sería distribución de los recursos recaudados y focalizarlos en los ítems del índice regional que el PNUD observa como importante que es Desigualdad Regional en Chile, (PNUD, 2018).

El IDH incluye las variables de Salud (años de vida potenciales perdidos); Educación (tasa de asistencia global y años de educación promedio) e Ingresos (porcentaje de pobreza e ingresos del hogar).

### Conclusión

Se puede observar que la iniciativa popular es más coherente que la iniciativa de los constituyentes. La primera respecto de la adecuada distribución de los ingresos a



la luz de la centralización y el IDH, ya que conserva la lógica de universalidad, equidad y progresividad de los impuestos. Por otro lado, la segunda pierde el sentido al dar la posibilidad de crear, modificar y suprimir impuestos o beneficios a nivel territorial, lo que finalmente puede producir más deterioro en la convivencia interna del país.

Es razonable que las indicaciones referentes a realizar más estudios y profundizar

en la distribución del presupuesto nacional sea la solución, enfocándose en las zonas con mayores deterioros. Con esto queremos decir que se necesita más planificación al distribuir los recursos estatales. Además, al ser aprobada la autonomía territorial es posible que los aspectos fiscales produzcan mayores desigualdades y competencias desleales entre los territorios del país. **OE**

### Referencias:

- Borges, H. (2021). *Relación de los Impuestos Personales con el Desarrollo Humano Regional: Caso de Chile*. CAPIC REVIEW, 18, 1-15. <https://doi.org/10.35928/cr.vol18.2020.82>
- Garretón, M., Joignant, A., Somma, N. y Campos, T. 2018. *Informe Anual Observatorio de Conflictos*. Nota COES de Política Pública, 17.
- *Iniciativa Constituyente 1014 (IC, 1014)*, febrero 2022, "Iniciativa convencional constituyente sobre haciendas territoriales y autonomía financiera".
- *Iniciativa Popular*, enero 2022. (IP, 18.202) "Servicios públicos universales y de calidad y política fiscal universal y justa para la garantía de derechos sociales"
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2018). *DESIGUALDAD REGIONAL EN CHILE* Ingresos, salud y educación en perspectiva territorial. [https://www.sii.cl/destacados/ogp/descargainfo\\_estadisticas.html](https://www.sii.cl/destacados/ogp/descargainfo_estadisticas.html), información año 2019.



# Derechos de agua

## Consecuencias económicas y sociales de su expropiación

Carlos J. Ponce, Ph.D en economía, Universidad de California Los Ángeles, académico FEN-UAH, Director Departamento de Economía, FEN-UAH.  
Eduardo Saavedra, Ph.D en economía, Universidad de Cornell, académico FEN-UAH, Decano (i) FEN-UAH.  
Javier Tapia, Ph.D en derecho, University College London.<sup>1</sup>



El pleno de la Convención Constitucional aprobó recientemente dos incisos del artículo 18 de la nueva carta magna que, de ser aprobada por la ciudadanía, establece que “*Toda persona, natural o jurídica, tiene derecho de propiedad en todas sus especies y sobre toda clase de bienes, salvo aquellos que la naturaleza ha hecho comunes a todas las personas y los que la Constitución o la ley declaren inapropiables*”. Agrega que “*Corresponderá a la ley determinar el modo de adquirir la propiedad, su contenido, límites y deberes, conforme con su función social y ecológica*”. De igual manera, acerca de la expropiación de derechos de propiedad, finalmente se propuso en el artículo 20 de nuestra Constitución que “*Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de una ley que autorice la expropiación por una causa de utilidad pública de interés general declarado por el legislador*”.

Es importante señalar que estos artículos son el fruto de propuestas bastante más extremas que fueron discutidas en el seno de la Comisión de Medio Ambiente, Derechos de la Natura-

leza, Bienes Naturales Comunes y Modelo Económico, como las que hablaban de caducidad de los derechos de aprovechamiento de agua, sin indemnización alguna e incluían a varios sectores productivos incluyendo los

(1) Los autores han escrito varias minutas en este y otros temas discutidos al interior de la Convención Constitucional que impactan al sistema sanitario chileno, las que fueron encargadas por la empresa Aguas Andinas. Sin embargo, las opiniones y propuestas discutidas son de nuestra exclusiva responsabilidad y no necesariamente representan los puntos de vista de dicha empresa ni de las instituciones en que trabajamos.

derechos de las empresas sanitarias.

A pesar de haberse suavizado el articulado aprobado, como comparado con el que emanó en los primeros borradores de la comisión que los propuso, los derechos de aprovechamiento de aguas no se encontrarían garantizados, lo que no sólo pone en alerta a las empresas que los utilizan con fines productivos (agricultura o minería, por ejemplo), sino que impone un riesgo mayor al sector que precisamente tiene como fin proveer de agua potable y servicios de saneamiento a la población.

Es importante mencionar que la gestión del agua en Chile ha sido un éxito, jugando un rol esencial no sólo en el desarrollo económico del país sino también en la mejora de las condiciones de vida de la población debido a los elevados niveles de acceso a agua potable y saneamiento en las zonas urbanas. De acuerdo con el informe de agosto del año 2021 del Banco Mundial, la cobertura urbana de agua potable alcanza un 99,9% a nivel nacional, la de alcantarillado un 96,7% y la de tratamiento de aguas servidas un 99,9%.<sup>2</sup> El desarrollo de estos servicios ha contribuido de manera definitiva a la disminución de muertes y enfermedades derivadas de la calidad de agua, saneamiento e higiene fundamentalmente en menores cinco años. La cobertura urbana de estos servicios es en Chile comparable a los de los países desarrollados y muy por encima al de todos los demás países de América Latina.<sup>3</sup>

Garantizar la importancia de los derechos de aprovechamiento de agua es crucial para asegurar a la población el acceso al agua y la adecuada cobertura y confiabilidad de los servicios de agua y saneamiento. Las posibles consecuencias de poner en riesgos la seguridad de contar con estos derechos por parte de empresas sanitarias, cuyo objetivo es proveer agua potable y alcantarillado precisamente para el consumo humano, tiene consecuencias que son importantes de se-

ñalar. Una pregunta obvia es, entonces, si es posible que este buen desempeño global de nuestro sistema sanitario pueda sostenerse de carecer las empresas de los derechos de aprovechamiento de aguas respectivos. La respuesta es que poner en riesgo su permanencia trae consecuencias que serán finalmente pagadas por los usuarios, precisamente a quienes se supone que se desea proteger.

### Derechos de agua desde una perspectiva histórica

El primer código de aguas en Chile, de 1951, permitía concesiones temporales para el uso del agua y garantizaba la perpetuidad de estos derechos cuando se demostraba que las inversiones en canales de irrigación, tranques u otros habían sido realizadas en tiempo y forma. Un cambio radical a la normativa ocurrió en 1969 al declarar el agua como un bien de uso público, cuyos derechos no se podían comercializar y se abrió la posibilidad de ser expropiados sin compensación alguna. El sistema de derechos de agua actualmente vigente se estableció en el Código de Aguas de 1981, el cual ha sufrido diversas modificaciones más bien puntuales

a lo largo del tiempo. Este código establece que el agua es un bien nacional que puede ser utilizado privadamente a través de derechos de aprovechamiento otorgados por el Estado, con uso y goce de quién sea su tenedor.

Los derechos de agua otorgados a las empresas sanitarias en Chile fueron mayoritariamente adquiridos por éstas en los procesos de privatización vía licitación pública y abierta. Dada la competencia que hubo por adquirir dichas empresas, nada hace pensar que los nuevos propietarios hayan pagado menos que el valor actual de los beneficios que esperaban obtener por la explotación del servicio sanitario. En el propio proceso de enajenación de estas empresas se establecieron limitaciones muy fuertes para la venta de estos a terceros, prácticamente cerrando cualquier opción de especular con el recurso hídrico, limitaciones que se encuentran establecidas en los estatutos de estas empresas.

Al momento de su adquisición, a las empresas sanitarias privatizadas les fueron traspasados derechos de aprovechamiento de aguas de diferentes fuentes (subterrá-



(2) Banco Mundial, "El Agua en Chile. Elementos de Desarrollo y Resiliencia", agosto de 2021.

(3) Sin embargo, es importante señalar que, como bien describe el informe del Banco Mundial, Chile tiene aún problemas y desafíos no menores en el manejo y la provisión de agua en zonas rurales.

neas, superficiales, fluviales o embalses). Tales derechos representan el grueso de los derechos de agua que estas empresas poseen en la actualidad, como por ejemplo el 85% de estos derechos que posee Aguas Andinas le fueron otorgados con la privatización de la empresa, y solo un 15% los ha adquirido en las últimas dos décadas.

Finalmente, los derechos de agua necesarios para producir agua potable de manera eficiente son considerados por la regulación sectorial como una inversión permanente de las empresas sanitarias. En efecto, las tarifas reguladas cada cinco años garantizan que los ingresos de las empresas modelo sean exactamente iguales a sus costos medios de largo plazo. En particular, estos últimos incluyen el costo anual del valor económico de los derechos de agua que la empresa modelo requiere para transformar agua cruda en agua potable, y así entregarla a sus clientes regulados<sup>4</sup>.

### Reflexiones sobre la expropiación de los derechos del agua en el sector sanitario

Para entender los efectos de la expropiación, es necesario primero comprender la naturaleza de un derecho de propiedad. Un



derecho de propiedad es la habilidad (esperada) de un individuo a usar un activo. Demsetz (1967) define a los derechos de propiedad como una institución social que genera incentivos para el uso eficiente del activo, para su mantención y la inversión óptima en el mismo<sup>5</sup>. Usualmente, estos derechos están legalmente protegidos y sus poseedores pueden entonces validar los mismos a través del sistema judicial.

¿Cuáles son entonces los alcances de expropiar los derechos de agua otorgados a

empresas sanitarias, cuyo fin final es el consumo humano? Ciertamente, expropiar estos activos tiene alcances de corto, mediano y largo plazo, y abarcan consecuencias de tipo financiero, el servicio que se entrega a los usuarios y, en definitiva, al país. Las consecuencias financieras son inmediatas, tanto para los dueños de las empresas, pero, más importante aún, para los trabajadores chilenos y el fisco. El primer aspecto es bien simple: la expropiación llevará a una caída abrupta del patrimonio de estas empresas que a su vez derivará en un empeoramiento de la clasificación de riesgos de estas. La caída de esta clasificación llevará desafortunadamente a una caída en el valor de los Fondos de Pensiones que han invertido en bonos de deuda de las empresas sanitarias. El resultado es fácil de anticipar: pensiones más bajas que impactan de manera inmediata a quienes se están jubilando y, de manera diferida, a todos los trabajadores afiliados al sistema de pensiones.

El segundo impacto financiero es también inmediato. Las empresas sanitarias afectadas van a recurrir a los tribunales en busca de indemnizaciones compensatorias por los derechos expropiados. Más aún, las empresas de capitales extranjeros están amparadas en convenios de inversiones

*Las consecuencias económicas y sociales de expropiar los derechos de agua que poseen las empresas sanitarias son de tipo financiero, preferentemente contra los trabajadores y los beneficiarios del gasto público que se verá mermado por el pago de indemnizaciones a los dueños de los derechos de agua expropiados; sobre los consumidores de agua potable y servicios de saneamiento que verán como cae la calidad y la confiabilidad de estos servicios; y sobre el país en su conjunto, al producirse una pérdida de reputación que impactará en la certeza jurídica que perciben los inversionistas en sectores caracterizados por inversiones enormes, específicas y de larga durabilidad"*

(4) Las empresas sanitarias reales tienen también clientes no regulados, siendo excluidos del dimensionamiento de la empresa modelo de modo que sus costos no sean pagados por los clientes regulados. Con todo, su participación dentro de los ingresos de la empresa sanitaria es muy menor comparado con los ingresos por clientes regulados.

(5) Demsetz, H., *Toward a theory of property rights*, *American Economic Review* 57, 347-359, 1967.

extranjeras, por lo que podrían concurrir al CIADI<sup>6</sup>. Dado que es muy probable que estas demandas sean exitosas, el costo fiscal para Chile no será menor. Los pagos por indemnizaciones deberán ser cubiertos mediante mayores impuestos o a través de una baja del gasto público. En ambos casos, serán los chilenos quienes solventen financieramente estos pagos. A modo ejemplar, sólo para el caso de Aguas Andinas y sus filiales, utilizando el valor del agua cruda en los mercados secundarios al año 2009, última oportunidad en que esta empresa actualizó dicho valor producto de la adopción de las nuevas normas contables IFRS, la empresa contabilizaba un patrimonio de 192 mil millones de pesos en derechos de agua a diciembre de 2021, esto es unos 240 millones de dólares al tipo de cambio actual. Ciertamente esta cifra queda corta al corroborar que los derechos de agua son cada vez más escasos producto de 15 años de sequías y su valor en el último decenio debe haberse incrementado significativamente.



Pero las expropiaciones no sólo traerán consecuencias financieras, sino que también producirán impactos negativos en la calidad del servicio comprometido y, finalmente en el propio consumo humano de agua que es lo que se ha pretendido proteger. ¿Por qué?

En nuestra opinión, el Artículo 18 propuesto para la nueva Constitución de Chile confunde dos tipos de bienes distintos. Un bien es el agua que viene dada por la naturaleza (agua cruda) mientras que el otro bien es el agua destinada al consumo humano. Estos dos tipos de agua son diferentes: el agua para consumir es un **bien final** mientras que el agua cruda es un **insumo** que se usa para producir el bien final. Esta diferencia es clave para entender el rol de los derechos de agua. En rigor, el agua cruda se transforma mediante un costoso proceso productivo en un bien de consumo final. El insumo se debe extraer (desde fuentes subterráneas, superficiales, etc.), tratar, transportar (de ser necesario) y distribuir. Por ejemplo, las inversiones en redes de tuberías tienen una vida económica útil de entre 50 a 100 años. La intensidad en el uso del capital, la longevidad de este y la presencia de economías de escala indican que la producción está dominada por elevados costos fijos. ¿Cómo y quién realizará, mantendrá y modernizará tales inversiones sin derechos de propiedad? Son justamente estos derechos los que generan incentivos que permiten llevar a cabo el proceso que convierte al agua cruda en un bien final.

Si suponemos, de manera razonable, que una entidad pública será la encargada de administrar tales derechos, y que no impedirá el uso de estos para la producción de agua potable, estaríamos entonces en presencia de una nueva institucionalidad caracterizada por una cadena de decisiones administrativas y burocráticas que impondrían nuevos

costos de transacción al proceso de producción para consumo humano. Si esta nueva institucionalidad fuera eficiente, el bien final tendría la misma calidad que los servicios de agua y saneamiento actuales, pero sería probablemente más costoso. Sin embargo, si esta nueva institucionalidad no fuera perfecta y las empresas sanitarias tuvieran problemas para contar con agua cruda en tiempo y magnitud requeridas, se verá afectada la calidad y la confiabilidad del servicio, producto de la menor disposición de agua cruda que aumenta los riesgos de corte del servicio de agua potable para la población.

La consecuencia esperada es entonces no sólo un Chile con menores niveles de inversión en el sector sanitario, sino además todas las inversiones que tienen las características de ser enormes, específicas y durables enfrentarán un mayor riesgo de invertir en Chile, y como consecuencia el país hipotecará de manera permanente una senda de más y mejor infraestructura que le caracteriza como el país de América Latina con los mejores estándares en estas materias. Todo lo cual impactará negativamente en el desarrollo económico y social de largo plazo del país<sup>7</sup>.

En suma, las consecuencias económicas de expropiar los derechos de agua que poseen las empresas sanitarias son de tipo financiero, preferentemente contra los trabajadores y los beneficiarios del gasto público que se verá mermado por el pago de indemnizaciones a los dueños de los derechos de agua expropiados; sobre los consumidores de agua potable y servicios de saneamiento que verán como cae la calidad y la confiabilidad de estos servicios; y el país en su conjunto, al producirse una pérdida de reputación que impactará en la certeza jurídica que perciben los inversionistas en sectores caracterizados por inversiones **específicas** y de larga durabilidad.

(6) Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, entidad ligada al Banco Mundial.

(7) De acuerdo con Banco Mundial, un indicador que caracteriza el desarrollo institucional de un país es la certeza jurídica. Chile ha liderado este ranking para América Latina desde que se crearon estos indicadores en 1996 con un nivel que lo sitúa en entre los percentiles 80 y 90 a nivel global, muy por encima que el indicador para la región que está en el percentil 50. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports> En cuanto a la relación entre desarrollo institucional y crecimiento económico (condición sine qua non para el desarrollo económico) ésta es de larga discusión, como se ve en S. Knack y P. Keefer, *Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures, Economics and Politics*, vol 7, N° 3, pág. 207-227, 1995.



# Inflación, memoria e institucionalidad del Banco Central

Jorge Rodríguez Grossi, M.A. en Economía, Boston University, EE.UU. Profesor Emérito UAH



En muchas disciplinas científicas es normal hacer experimentos. Con esos procedimientos se pueden estudiar teorías, comprobar su grado de veracidad, medir efectos de acciones sobre el objeto o fenómeno estudiado y mejorar nuestras intervenciones. En el caso de la economía es más difícil, aunque en algunos ámbitos se está intentando. Eso significa que la investigación se lleva a cabo mayoritariamente midiendo fenómenos pasados.

¿A qué viene esto? Básicamente a que en el caso de las políticas económicas y específicamente en democracias, ciertas posiciones económicas técnicamente acertadas, cuesta mucho aplicarlas por la resistencia poblacional que provocan, y no se puede recurrir a probarlas para convencer a las

personas. Por ejemplo, el caso de los retiros de fondos de las AFP y sus consecuencias en las futuras pensiones de los afiliados. Sé que lo que diré no es el único argumento en el debate, pero es importante. Cómo hacer que las personas, cuando jóvenes, “vivan artificialmente una vejez sin pensiones”, para que a edad temprana estén decididos a ahorrar sin transar. Quizás, si dispusiéramos de esa herramienta virtual, muchos no habrían retirado dineros de sus fondos.

Me refiero a que es difícil “sentir” lo que no se vive o experimenta. Por ello, las políticas económicas que están bien sustentadas económicamente, muchas veces cuesta aplicarlas porque la población no es capaz de apoyarlas. La racionalidad muchas veces no basta para actuar conforme a lo que su-

ponemos es el óptimo. Precisamente, en el caso de la previsión, si estamos muy lejos del momento de jubilarnos y con muchas necesidades insatisfechas hoy, preferiremos gastar la plata ahora en vez de ahorrarla (los retiros de las AFP). Los economistas decimos que, entonces, tenemos una tasa de descuento muy alta que reduce a la insignificancia el beneficio futuro de bajar de peso o financiar una buena pensión.

### El caso de la inflación

Creo que en el caso de la inflación es similar. Quienes hemos vivido inflaciones importantes sabemos y sentimos lo que es vivir con precios que suben y suben, y donde tu sueldo se reduce a igual ritmo. Ciertamente que cuando ya te has convertido en diabético, o tienes presión alta, u otro daño evitable si hubieras seguido las recomendaciones médicas, o eres viejo y tu pensión minúscula, o estás viviendo una inflación y peleas con tu empleador por reajuste, entonces valorizas lo que te aconsejaba el médico, o el economista. Ahora sientes y no solo entiendes.

Creo posible sostener que muchos chilenos, sobre los 40 años, entienden y conocen los efectos de la inflación porque la vivieron.

¿Por qué? Pues, porque un tema tan técnico como es el de la autonomía del Banco Central esté entre los cinco más firmados para ser discutido en la Convención Constitucional. Es extraño que una propuesta tan técnica sume tanta adhesión. Es comprensible que la defensa de la propiedad de los fondos previsionales en las AFP, o el derecho de propiedad, hayan sido muy populares ante la Convención Constitucional. Son obviamente claves y algunos convencionales han señalado deseos de intervenirlos. La autonomía del ente emisor no tiene nada de glamoroso; es muy técnico. Entonces uno debe entender que su masiva popularidad es un reconocimiento de la po-

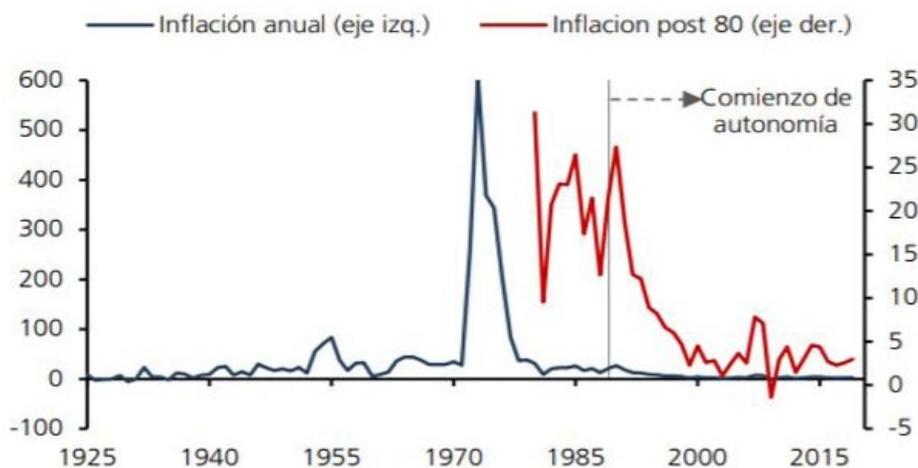
blación adulta al papel desarrollado contra la inflación y que nos ha permitido bajar esa enfermedad a niveles no epidémicos. Desde finales de los años ochenta hasta pocos meses atrás, la inflación ha sido un fenómeno muy desconocido para parte importante de nuestra población, y el Banco Central ha sido clave.

Dado que hacia fines de los años 90 nuestra inflación llegó a ser muy baja (en promedio 3% y en general entre 2% y 4% al año con breves excepciones), gran parte de la población adulta no ha sufrido esta enfermedad. En cambio, la población joven, bajo los 30, prácticamente nunca ha vivido una inflación sobre 10% anual y menos una hiperinflación. Esto significa que, a lo más, tienen la idea. Recién, por la enorme expansión de la demanda agregada más elementos externos, reaparece la inflación el 2021 y se comienza a sentir el amargo sabor de una inflación que se acerca al 10% anual.

En definitiva, pareciera que la vivencia y el recuerdo de la enfermedad aún es importante en la población, porque la vivió hace décadas. Sino cómo explicar que la autonomía del Banco Central sea tan popular. Sufrimos mucha inflación en buena parte del siglo XX y, peor aún, principio de los años setenta, según puede observarse en la Figura 1 que se extrae de una publicación del Banco Central de Chile<sup>1</sup>.



**Gráfico 1. Inflación del IPC: 1925-2019 (variación anual, porcentaje)**



Fuente: EH-Cliolab e INE.

(1) Banco Central de Chile, "Dinámicas y determinantes de la inflación en Chile", diciembre 2020.

Respecto de la memoria de las personas sobre la inflación vale referirse al diario ABC (1/9/2021), que señala: *“Un trabajo muy interesante es ‘Memories of High Inflation’ de Michael Ehrmann y Panagiota Tzamourani (Banco Central Europeo, 2009). En ese estudio se constata que mientras el recuerdo de las hiperinflaciones es muy duradero, la memoria de episodios menos dramáticos comienza a erosionarse al cabo de 15 o 20 años. Por lo tanto, el hecho de que los ciudadanos valoren menos la estabilidad de precios y crean que la inflación ya no es una amenaza real tiene mucho que ver con el olvido. Mientras más tiempo los bancos centrales hayan asegurado la estabilidad de precios, más importante es para ellos comprometerse en una comunicación proactiva, especialmente con las generaciones jóvenes, acerca de los beneficios de una inflación baja y estable”.*



En efecto, la autonomía del Banco Central enfocada a controlar la inflación tiene que ver con la menor o mayor probabilidad de vivir con esa pandemia. Ella está íntimamente ligada al continuo desbalance entre la demanda por bienes y servicios por encima del potencial productiva y de comercio exterior. Si las alzas de precios son permanentemente toleradas por la política monetaria, las alzas de precios no pararán.

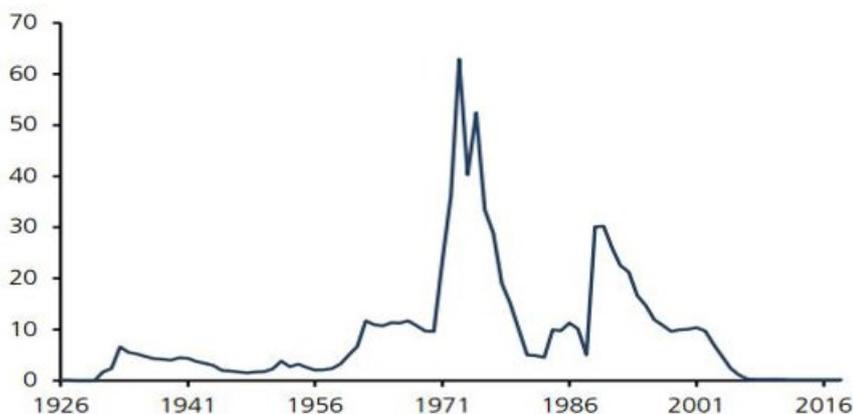
Un Banco Central autónomo con esa tarea, puede regular la expansión de los créditos

en el sistema financiero y manejar operaciones de mercado abierto. En la época inflacionaria alimentaba la epidemia con préstamos al Gobierno, ahora prohibidos. Así se financiaba el exceso de demanda agregada nacional. Ahora maneja con más poder la política monetaria.

Es bueno recordar que cuando la inflación aumenta, como ocurre ahora, las personas e instituciones nos estresamos y diseñamos estrategias para defendernos. Entre 1925 y 2000 la inflación anual promedio en Chile lle-

gó a más de 43% (con desviación estándar de 93%). Antaño sufríamos inflación crónica hasta que, en 1989, se autonomizó el Banco Central y comenzó a controlar el proceso con prohibición de dar crédito al Gobierno y la obligación de coordinarse con este, eliminando con ello el sesgo inflacionario. La Figura 2, también extraída de la publicación del Banco Central de Chile de 2020, muestra las colocaciones del ente emisor al Fisco y su extinción gradual cuando comienza a regir la autonomía del primero. Notable es la correlación entre los préstamos del Banco Central de Chile al Fisco con la inflación en esos períodos.

**Gráfico 2. Colocaciones del Banco Central al Fisco (porcentaje del PIB nominal)**



Fuente: Actualización de Filippi, Román y Villena (2015)

### Inflación y sociedad

Debido a esta enfermedad, las personas e instituciones luchan entre sí para perder lo menos posible o ganar en el intento. Se desata una verdadera disputa por minimizar las pérdidas de poder adquisitivo de cada uno con consecuencias psicológicas, económicas, redistributivas y políticas.

Obsérvese en la Figura 1 el nivel de inflación prevaeciente en el período 1925-2019, donde se alcanza un punto máximo de 600% anual en abril de 1974. ¿Cómo reaccionan los



actores económicos? La tarea diaria es deshacerse del efectivo, comprando algo para aportar a las despensas o inventarios. O comprar moneda dura, como oro o terrenos. Las empresas más tecnificadas dotándose de expertos financistas para minimizar el efecto inflacionario. Las otras, soportando el 100% del daño.

Respecto de experiencias en otros países, el diario ABC de España relata que: *“En la República de Weimar (1918-1933), durante la hiperinflación, los alemanes llegaban con carretillas con billetes hasta la ventanilla del cine para pagar la entrada. La devaluación favorecía el trueque: se prefería el pago con salchichas antes que con marcos. En la Argentina de la década de 1970 las empresas pagaban dos veces al día para que sus empleados pudieran hacer la compra: el carrito del supermercado a mediodía contenía más productos y más valiosos que el de la noche (John Müller y Silvia Nieto, en ABC, 1/9/2021).”*

En otra parte del mismo artículo se señala: *“Vivir con inflación representa un cambio radical en la sociedad. La variación perma-*

*nente de los precios obliga a los ciudadanos a invertir una cantidad de tiempo en sus decisiones de compra que no le dedicarían en un escenario de estabilidad de precios. Los estudios sobre los aspectos psicológicos de la inflación indican que vivir con ella es muy parecido a vivir bajo una situación de estrés permanente.<sup>2</sup> La conflictividad social se incrementa, porque los trabajadores quieren preservar su poder de compra a ser posible creando mecanismos de indexación automática.”*

Quizás el efecto de tipo recordatorio que tendrá el COVID 19 en nuestras vidas permite imaginar que una inflación alta y prolongada también produce cambios traumáticos que se graban en la memoria de quienes la han experimentado. El COVID nos ha dañado físicamente, nos ha obligado a usar mascarillas, ha fortalecido el delivery como forma de compraventa, también el trabajo a distancia, afectando los métodos de enseñanza, de producción, las relaciones sociales (funerales privados, menos besos y abrazos, saludos con el brazo, o con el puño, etc.). La inflación, cuando supera ciertos niveles, di-

gamos 10% anual, genera cambios profundos.

La inflación daña el ambiente social y político (aumento de huelgas y molestias de la población que refuerzan la ingobernabilidad), mientras también se reduce el potencial de crecimiento de la economía porque los inversionistas incorporan un nuevo riesgo a sus costos y decisiones.<sup>3</sup>

### **La trampa política de los remedios a la inflación**

Por el lado de los remedios tenemos un problema muy serio. Si la causa de la inflación es la mantención de un exceso de demanda agregada por sobre la oferta agregada, entonces el remedio es frenar ese exceso deteniendo o gradualmente desalentando la demanda agregada. El Gobierno puede colaborar bajando su gasto, pero ello tiene un costo político.

El combate a la inflación tiene soluciones probadas. El Banco Central puede tomar diversas medidas: entre las principales, au-

(2) El artículo de ABC refiere al lector a Y. Epstein y E. Babad, *Economic Stress: Notes on the Psychology of inflation*, *Journal of Applied Social Psychology*, vol 12, issue 2, 1982.

(3) Otra versión de esta reflexión en *Fundación Democracia y Progreso*, abril de 2022.

mentar la tasa de interés rectora lo que encarecerá los créditos, vendiendo valores al sector privado (lo que significa retirar dinero de la economía), y si extrema las medidas, aumentando los requisitos de capital y de reserva de los bancos comerciales lo que disminuirá la capacidad de dar créditos a los bancos. Mejor aún si el gobierno coopera.

Lamentablemente frenar el crecimiento de la demanda agregada significará generar desempleo y caída de negocios, lo cual es socialmente doloroso y provoca fuertes consecuencias políticas. **¿Qué gobierno democrático se atreve a tomar medidas como las que estamos describiendo, a sabiendas que provocará, en el corto plazo, más desempleo e impopularidad? ¿Será capaz de disminuir las inversiones públicas que son las que le permiten mostrar realizaciones? ¿Podrá hacerse responsable de sus consecuencias políticas de corto plazo? A juzgar por nuestra historia, la respuesta es negativa.** De allí que cuando se ha producido una inflación importante es muy difícil para los gobernantes en regímenes democráticos adoptar remedios serios. Por ello algunos proponen que la autonomía obligue no solo a meta inflacionaria, sino que también a crecimiento y empleo. Pero ello da para otra reflexión.

En política "obras son amores". Si combatir la inflación significa arriesgar las próximas elecciones y dejarle al próximo gobierno el triunfo, el remedio no parece muy políticamente atractivo. Esta es una verdadera trampa que convierte a la autonomía del Banco Central en el mejor aliado de la democracia para evitar un COVID inflacionario.

Un Banco Central autónomo tiene la ventaja de convertirse en el socio perfecto de un gobierno democrático porque lo forzará a tener un comportamiento financiero responsable, lo que también llevará al Banco Central a asumir tasas de interés y medidas en el sistema financiero compatibles con la estabilidad de precios y el crecimiento

económico del país. Su aceptación de rango constitucional, además, representará la conformidad política transversal respecto de esta verdadera **vacuna** contra una enfermedad nefasta y que es muy difícil de vencer, no porque técnicamente sea difícil, sino que, por ser tan dolorosa su remediación, se transforma políticamente en un mal crónico.

Por otra parte, un Banco Central autónomo, que cumple y que es creíble y transparente, que comunica bien, puede incluso

atenuar el efecto doloroso de sus medidas antiinflacionarias sobre el producto y el empleo. Gracias a la credibilidad ganada puede acortar el período de ajuste porque los agentes económicos reaccionan más rápido a las proyecciones ayudando al ajuste. Esta ventaja convierte la autonomía en un gran socio de cualquier Gobierno, primero, al estilo del famoso libro de Genaro Prieto, y más importante aún, por suavizar los efectos negativos de sanear la economía del mal inflacionario.<sup>4</sup> **OE**



*Un Banco Central autónomo tiene la ventaja de convertirse en el socio perfecto de un gobierno democrático porque lo forzará a tener un comportamiento financiero responsable, lo que también llevará al BC a asumir tasas de interés y medidas en el sistema financiero compatibles con la estabilidad de precios y el crecimiento económico del país”*



(4) Ver A. Cukierman, *Independencia del Banco Central e instituciones responsables de la política monetaria: pasado, presente y futuro*, Economía Chilena, vol. 9, Nº 1, 2006.

## PREGRADO

- Ingeniería Comercial
- Contador Público Auditor.
- Gestión de Información, Bibliotecología y Archivística.
- Bachillerato en Administración.

## CONTINUIDAD DE ESTUDIOS

- Ingeniería Comercial.
- Contador Público Auditor.
- Ingeniería en Control de Gestión, mención Ciencia de Datos.

## POSTGRADOS

- Magíster en Economía.
- Magíster en Administración de Empresas, MBA, posibilidad de doble título con Fordham University.
- Magíster en Economía Aplicada a Políticas Públicas, doble grado con Fordham University.
- Magíster en Gestión de Personas en Organizaciones, dictado en conjunto con Facultad de Psicología UAH.

## FORMACIÓN CONTINUA

### **Área de Personas y Organización**

- Diplomado Gestión de Personas para el Sector Público.
- Diplomado Certificación en Coaching Organizacional.
- Diplomado Dirección y Gestión de Empresas.
- Diplomado Gestión de Personas.

### **Área Diálogo Social y Relaciones Laborales**

- Diplomado Gestión Estratégica de las Relaciones Laborales.

### **Área Transformación Digital en las Organizaciones**

- Diplomado Gestión para la Transformación Digital en el Estado de Chile.
- Diplomado en Gestión Documental Electrónica.

### **Área Ética, Derechos Humanos y Conducta Empresarial Responsable**

- Diplomado Internacional Derechos Humanos y Empresas con OIT.
- Curso Discernimiento Ético en la Toma de Decisiones.

### **Área Contabilidad Tributaria, Financiera y Control de Gestión**

- Diplomado en Gestión Tributaria.
- Diplomado en Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF-IFRS).



Facultad de Economía y Negocios - Universidad Alberto Hurtado



fen.uahurtado.cl



Facultad de Economía y Negocios - Universidad Alberto Hurtado



+569 7283 5667



@facultadeconomiaynegocios



FEN UAH



@FEN\_UAH

