

2.3. Político y regulatorio: otras consignas que tiñen la calle

Salarios de parlamentarios y políticos

La reducción del salario parlamentario se encumbra en el pináculo de las prioridades ciudadanas. Al menos, así lo reflejan varias encuestas. Ello pese a su casi nulo peso en las cuentas nacionales. Por ejemplo, si los salarios brutos se redujeran un 40% y el ahorro fiscal se canalizara a las pensiones, los afiliados a AFP e ISP recibirían \$41,7 mensuales. Si además se redujeran el número de diputados de 155 a 120 y los senadores de 43 a 40, los afiliados recibirían \$57,7 mensuales.

Por supuesto, el monto sería mayor si se focalizara en los más pobres y/o solo en quienes están jubilados hoy, pero el punto es que siempre va a ser muy poca plata en relación con la población total. Es otra prueba del tremendo peso de las componentes simbólicas, más allá de que algunos crean erradamente que la reducción será capaz de mover la aguja.

En el caso de [Chilecracia](#), una plataforma que a diciembre de 2019 acumulaba 7,6 millones de preferencias de 128 mil personas, las propuestas “reducción de dieta parlamentaria” y “fijar el sueldo de los políticos como una proporción del sueldo mínimo” emergen sistemáticamente en el *top 10* semana a semana.

La encuesta Critería de noviembre de 2019 preguntó cuál de los gatillantes de la movilización “te produce a ti más **rabia**”. Los altos sueldos de los parlamentarios asoman en el tercer lugar:

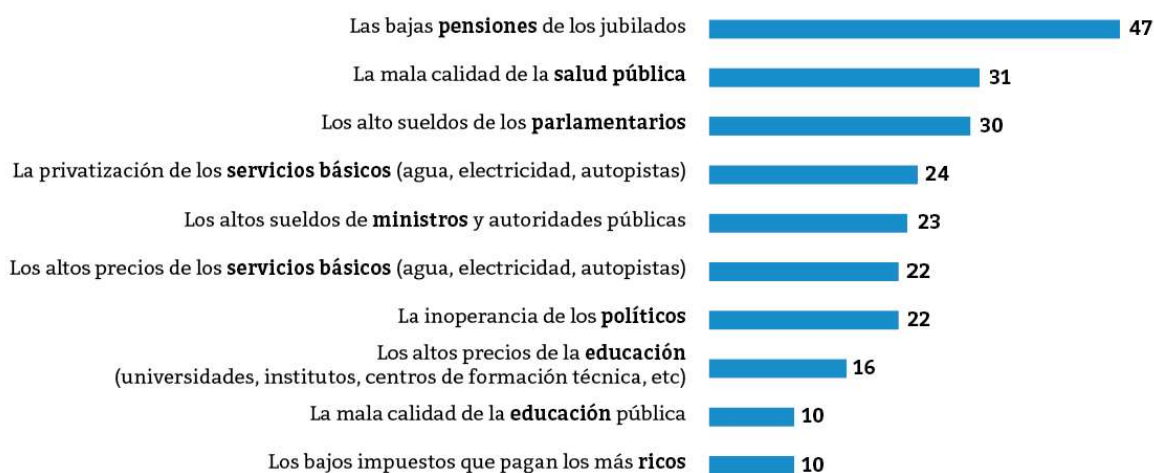


Figura 50: ¿Cuál de las razones que han impulsado la movilización “te produce a ti más **rabia**”? Fuente: Encuesta Critería, nov. 2019

En una de las encuestas CADEM de noviembre de 2019, un abrumador 91% se mostró de acuerdo con la idea de reducir en al menos un 20% el sueldo de los parlamentarios y los altos cargos públicos. El 88% concordó con la propuesta de rebajar el número de diputados de 155 a 120 y los senadores de 52 a 40. El mismo sondeo preguntó acerca de la importancia relativa de los anuncios del presidente la noche del 22 de octubre. La reducción del sueldo de los parlamentarios, aun cuando ahorrará un monto ínfimo en comparación al aumento de 20% de la Pensión Básica Solidaria y del pilar solidario, emergió ¡en primer lugar!

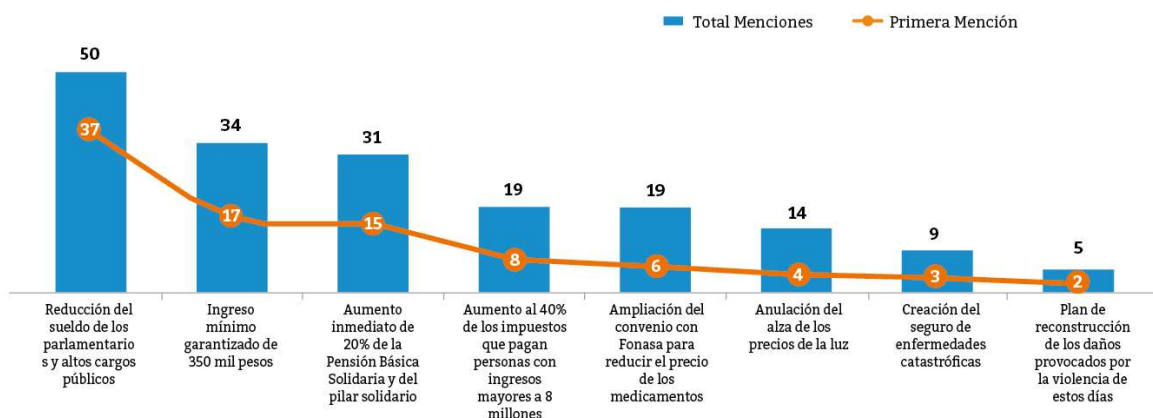


Figura 51: ¿Cuál de los siguientes anuncios [del martes 22 de octubre] considera que es el más relevante? Fuente: CADEM

En efecto, el salario de nuestros diputados y senadores, de \$9,35 millones brutos mensuales o algo más de \$6 millones líquidos, está ampliamente desfasado respecto a otros países. En 2016 el PNUD elaboró un informe para Chile titulado *Dietas parlamentarias de diputados y dedicación exclusiva parlamentaria: Experiencia Comparada*. El resultado es demoledor:

En 2013, la Unión Inter Parlamentaria Mundial realizó un estudio sobre el monto de dietas parlamentarias y asignaciones en el que participaron 128 cámaras de 96 parlamentos. De acuerdo con el estudio, el promedio de ingresos mensuales correspondientes a la dieta parlamentaria para dichos legisladores es de \$5.173 dólares. Esto corresponde al 21% del salario de los legisladores chilenos, es decir, la dieta parlamentaria en Chile supera en 4,7 veces al promedio mundial.

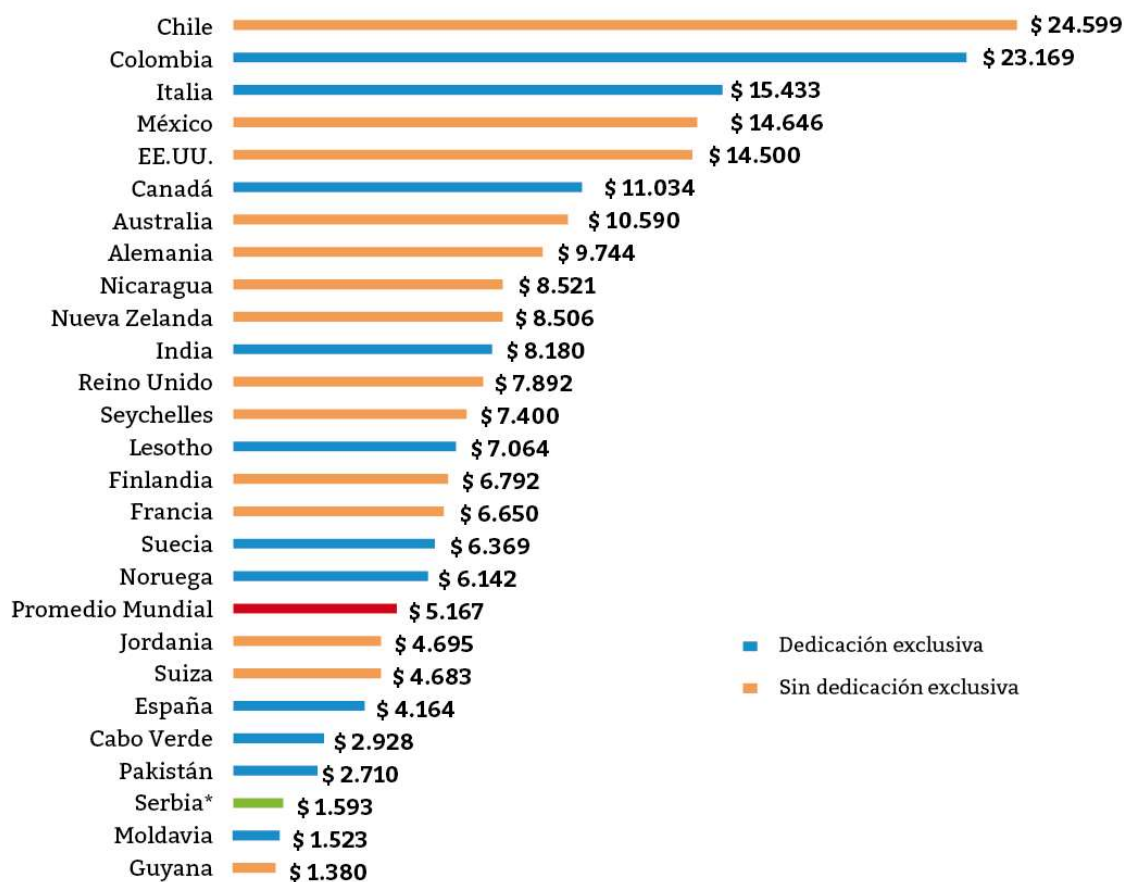


Figura 52: Salarios parlamentarios brutos mensuales en dólares ajustados por paridad de poder de compra. Fuente: PNUD

La Biblioteca del Congreso Nacional de Chile circunscribió el ejercicio a países de la OCDE. Al corregir por paridad de poder de compra (o PPA, barras naranjas) Chile obtiene el primer lugar por amplísimo margen. En términos nominales (barras azules) la diferencia es menos chocante, y nuestro país baja al segundo lugar tras Estados Unidos.

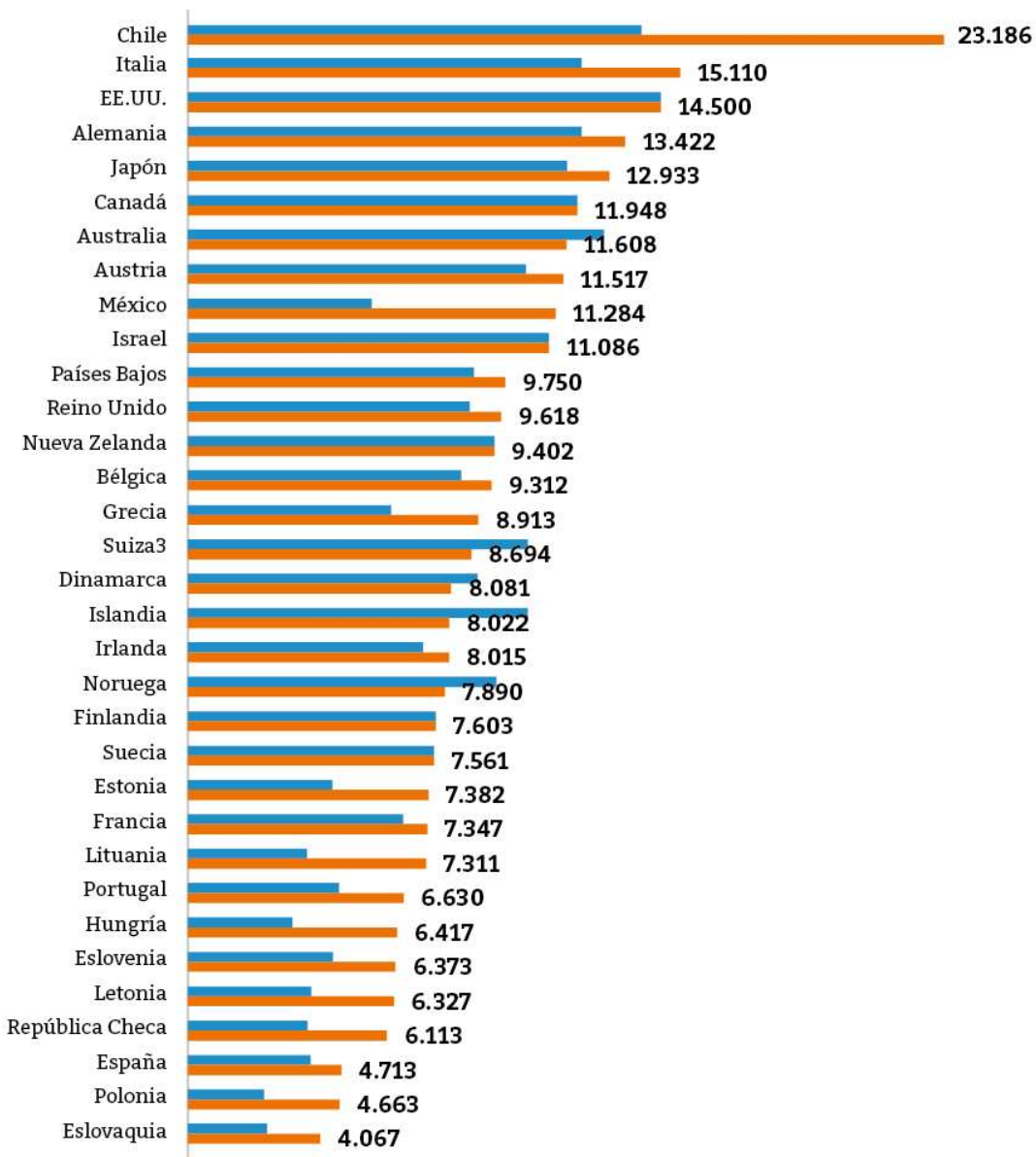


Figura 53: Dieta parlamentaria en países OCDE. Fuente: elaboración propia a partir de informe de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Estos gráficos han sido difundidos ampliamente en la prensa, siempre corregidos por PPA, y son pocos quienes recaban en esa consideración. Esto exagera la molestia porque pareciera que la diferencia es incluso mayor de la que es. Es correcto corregir por PPA, esa es la comparación justa, pero para quienes omiten que se aplicó tal consideración metodológica (presumimos que la gran mayoría) y creen que se trata de los salarios a secas, la diferencia se vuelve erróneamente obscena. “Nuestros representantes ganan 2,7 veces más que en Suiza” leen en el gráfico, cuando lo cierto es que en dólares perciben 1,3 veces más. Demasiado, sin duda, pero menos de lo que suele interpretarse a primera vista.

El gasto fiscal no se acaba en los salarios. En 2018 el Estado gastó \$15,7 millones mensuales en promedio por cada diputado, entre dieta y asignaciones extra para solventar sus gestiones, tales como teléfonos, colaboradores, oficinas distritales y su personal asociado, transporte, alojamientos y viáticos. En el caso del Senado, el Fisco desembolsó un promedio de \$20,7 millones mensuales por cada honorable.

El gráfico siguiente muestra el gasto fiscal total asociado a cada legislador en distintos países, siempre ajustado por PPA. Si bien se trata de una muestra pequeña de países, es notorio que solo en Estados Unidos, donde cada diputado representa a 5 veces más población y cada senador a 6,9 veces más, el monto es mayor.

Dieta + asignaciones brutas, en miles de US\$ PPA
Fuente: BCN, octubre de 2019

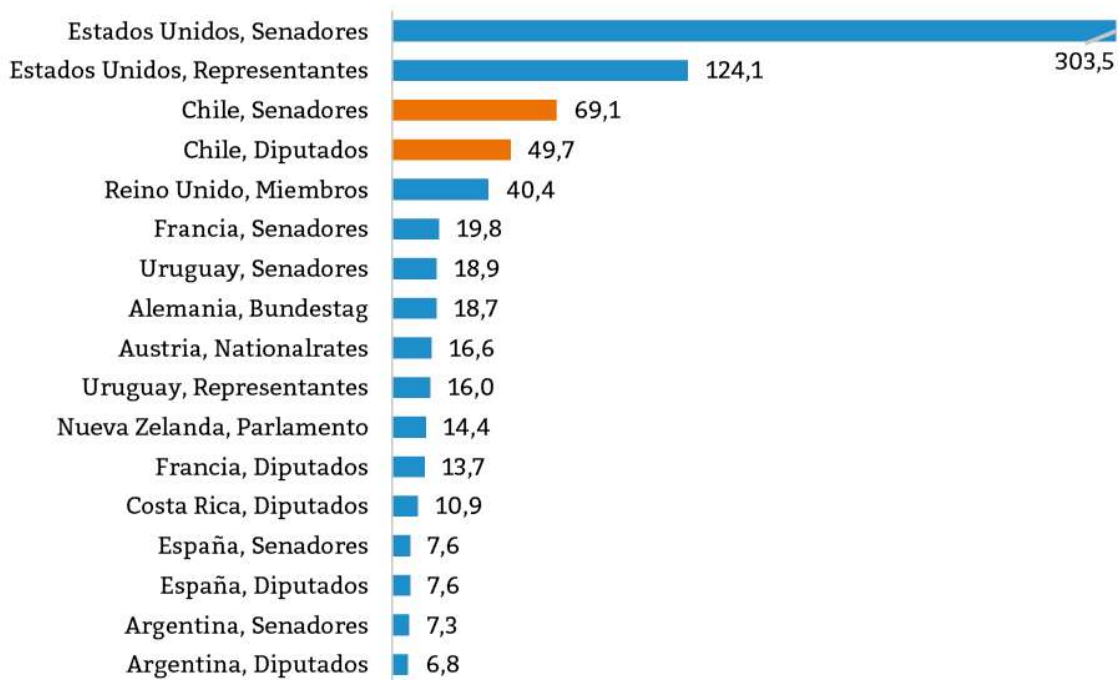


Figura 54: Dieta + asignaciones brutas, en miles de US\$ PPA. Fuente: elaboración propia a partir de informe de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile de octubre de 2019

Es plausible que la molestia que suscitan tan generosos desembolsos se ha visto acentuada por la reforma electoral de 2015. En virtud del sistema electoral de D'Hont que reemplazó al binominal, ciertos escaños fueron obtenidos con muy pocos votos, gracias al arrastre de compañeros de lista exitosos. Algunos de estos representantes han sido criticados con dureza por lo que se ha señalado como falta de preparación para el cargo. “¿Y él/ella gana \$9,3 palos brutos?” se oye decir.

Existe un margen importante para podar. Si bien es poco lo que puede mejorar el bienestar material de todo el resto, es claro que para el ciudadano es un gesto requerido con urgencia.

Agua

Una de las consignas más repetidas y también parte del célebre “iceberg del neoliberalismo chileno” es aquello de que habitamos “el único país donde el agua es privada”. No es difícil entender de dónde viene, pero es falso.

El artículo 595 del Código Civil señala que “todas las aguas son bienes nacionales de uso público”. Luego, el Código de Aguas consigna en su artículo quinto: “Las aguas son bienes nacionales de uso público y se otorga a los particulares el derecho de aprovechamiento de ellas, en conformidad a las disposiciones del presente código”. Alguien podrá constatar el drama de la escasez hídrica en lugares como Petorca o Quilimarí y asumir que estas normas no son más que tinterilladas. Que las letras de molde lo aguantan todo, pero que en la práctica el agua se comporta como un bien privado. No es así. Primero, porque debido a su condición de bien nacional de uso público, cualquiera puede navegar y hacer un uso no apropiativo del agua. Luego, esta definición justifica toda la institucionalidad que se ha montado para otorgar derechos de aprovechamiento y cómo estos deben ser utilizados. A diferencia de los bienes privados comunes y corrientes, la autoridad cuenta con un sinnúmero de atribuciones que le permiten restringirlos y regularlos. Aun existiendo propiedad sobre el derecho de aguas, sus titulares están expuestos a que la autoridad los limite, fiscalice, restrinja, etcétera.

Esta definición no nació en dictadura, como muchos creen. Mediante Decreto Supremo dictado por Bernardo O’Higgins en 1819, se declaró expresamente que los “regadores”, lo que hoy llamaríamos derechos de aprovechamiento de aguas, podían ser vendidos. Ni siquiera estaban ligados al dominio de la tierra o de las riberas. Desde 1857 el agua es reconocida y regulada como un bien nacional de uso público y los derechos de aprovechamiento de aguas (antes mercedes) han sido de dominio de sus titulares y se venían inscribiendo en los registros de propiedad de los Conservadores de Bienes Raíces desde 1908.

El Código de Aguas de 1981, salvo en lo referido a algunas modificaciones importantes a la normativa aprobada durante la Reforma Agraria, no cambió el estatus de bien nacional de uso público del agua ni instauró los derechos de aprovechamiento. De hecho, a esa fecha cerca del 90% de los derechos consuntivos ya estaban constituidos.

Lo que sí ocurrió en 1981 es que el derecho de propiedad fue elevado a rango constitucional. En palabras del exministro Büchi, el objetivo fue crear “derechos sólidos de propiedad, no sobre el agua misma sino sobre el uso de las aguas, y facilitar por todos los medios el funcionamiento ordenado del mercado”.

En otros países, el equivalente a nuestros derechos de aprovechamiento son concesiones, permisos, mercedes, etcétera. Lo que las diferencia es cuán precario es ese título y si acaso este una vez otorgado puede o no ser transferido a otro titular.

Es este último atributo del sistema chileno lo que acentúa la falsa noción de que somos el único país donde el agua es privada. Aquí se practica lo que en la jerga se conoce como *water trading* o mercados de agua. Los titulares de derechos pueden venderlos al mejor postor. Es un modelo inusual, pero no único. Se practica en países tales como Estados Unidos, Australia, Sudáfrica, España e Irán.

De modo más amplio, en el estudio *Are Water Markets Global Applicable?* publicado en 2018 por la Universidad de la Prefectura de Osaka, el Instituto de Tecnología de Tokio, la Universidad de Columbia y la NASA, se compararon 296 regulaciones con bases de datos de la FAO. El estudio concluyó que, en 58 de los casos analizados, entre ellos Chile, las legislaciones contemplan los tres elementos esenciales para que exista un mercado de aguas: legalidad de la reasignación del agua entre diferentes usos, separación de la propiedad del agua y la tierra, y penalización por el no uso del recurso. Entre las legislaciones similares a la chilena se encuentran las de Estados Unidos (15 estados), Australia (6 provincias), Canadá (6 provincias), Reino Unido, Nueva Zelanda, Alemania, Suecia, India, Indonesia, Corea del Sur y Corea del Norte, Japón, Rusia, Sudáfrica, Filipinas y Jordania. Estos 58 sitios concentran el 40% de la población mundial. En un caso notorio, China, está modificando su legislación para establecer un sistema de mercado y transacción de derechos de agua utilizando el modelo de Chile, Australia, EEUU y México.

La animadversión a estas transacciones emana de la imagen mental de una minera o de una gran empresa agrícola que acapara la escasa agua disponible de un valle y deja a sus habitantes y pequeños campesinos a secas. La escena resulta apabullante. Sin embargo, los dramáticos casos de escasez y el incesante caudal de camiones aljibes no son tanto resultado de nuestro sistema regulatorio y de manos codiciosas como de la sequía más severa de la historia de Chile. La imagen siguiente muestra las precipitaciones en Quinta Normal desde 1866 hasta 2019. Otras áreas, en especial en la región de Valparaíso y en el norte chico, han experimentado mermas aún más escalofriantes:

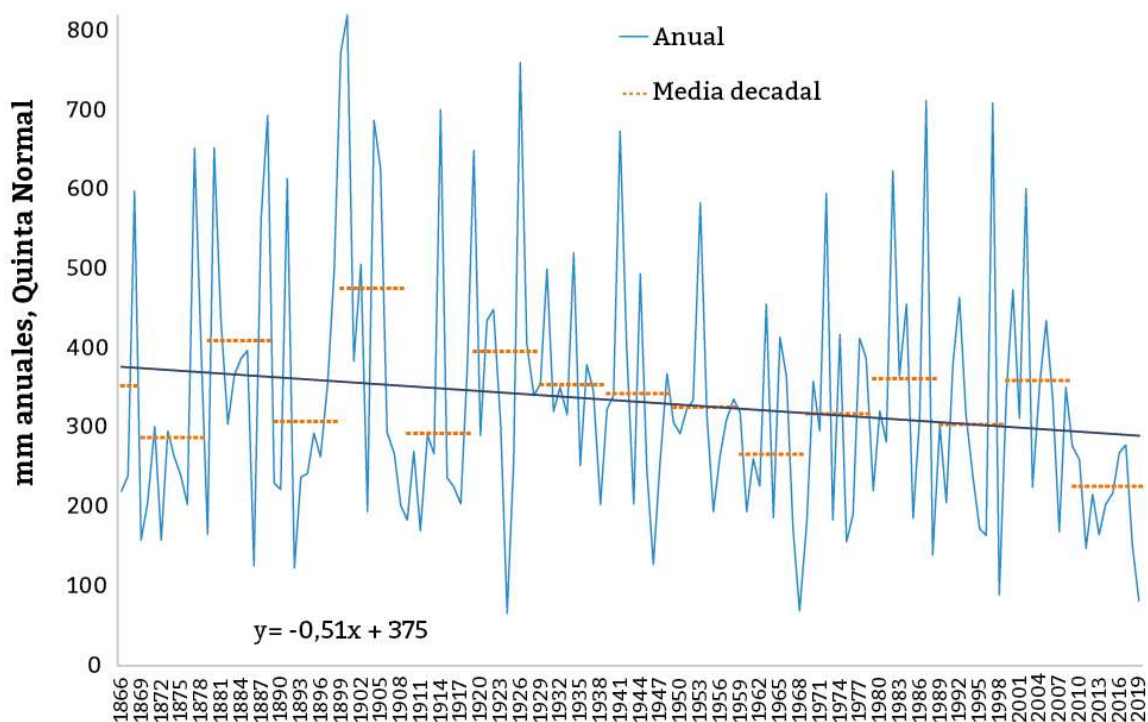


Figura 55: Milímetros anuales de lluvia en la estación Quinta Normal desde 1866 hasta 2019. Fuente: elaboración propia con información de Meteochile

Otra parte de la tragedia es provocada por infractores. Hay quienes roban el recurso, ya sea a través de tomas ilegales o de extracciones de agua subterránea no autorizadas. Podemos discutir la efectividad de los mecanismos de fiscalización y del régimen sancionatorio, podemos sentarnos a repensar las penas, pero lo que es claro es que estas conductas no desaparecerían solo por rebarajar el naipe de la propiedad.

Es también necesario preguntarse si, frente a la escasez dictaminada por la naturaleza, un sistema que permite transacciones la empeora. En un extremo, nadie quiere ver a grandes corporaciones esquilmando pequeños campesinos. Dicho eso: un agricultor que ha decidido emprender nuevos rumbos, ¿debe carecer de la opción de obtener un valor económico por sus derechos de aprovechamiento? Se podría defender la imposibilidad de venta de modo de precaver riesgos de presión indebida de parte de los poderosos, pero con tal criterio todo bien privado (casa, auto, tierras) podría recibir el mismo trato. La postura ante esta disyuntiva suele estar determinada por la posición política de cada cual.

Si estatizáramos el agua, la siguiente ineludible pregunta es: ¿cuál será el método de asignación para este recurso escaso? Supongamos que tras el eventual proceso constituyente volvemos a fojas cero y el Estado se hace acreedor de la totalidad de los derechos. El día de la promulgación, siguen existiendo las mismas plantaciones de paltos, minas de cobre y ciudades habitadas, con

las mismas necesidades de agua. Independiente de que la propiedad del agua sea del Estado, habrá que diseñar un mecanismo de distribución, con lo que de inmediato volveremos a un sistema no tan distinto al vigente, en que se adjudica derechos sobre un bien nacional de uso público. Pero ¿cuál será el mecanismo preciso?, ¿proporcional al área de los predios?, ¿por orden de llegada?, ¿sorteo? Una subasta debe descartarse de antemano, porque implicaría un retorno inmediato a las herramientas de mercado y beneficiaría a las empresas de gran tamaño. Y luego, una vez que el bien ha sido repartido, ¿quedará tallado en piedra, atado por siempre a la propiedad, a diferencia de lo que incluso ocurría en los años de Bernardo O'Higgins?

Lo anterior no debe entenderse como una defensa a rajatabla al *statu quo*. Las oportunidades de perfeccionamientos a la regulación, o incluso de reformas mayores, son numerosas. Pero no es verdad que solo aquí el agua sea privada y no es claro que, ante una hipotética estatización de los derechos de aprovechamiento, existan alternativas para reasignarlos de un modo que luzca sustancialmente menos "privado".

Lo que pocos discutirán, y que explica parte de la oposición al régimen vigente, es que ninguna institución debiese generar escasez de agua potable. Cuando llega la hora de pasar tijera en una situación de carestía extrema, las sanitarias deben tener prioridad. En esto aún hay una deuda pendiente de nuestro sistema regulatorio. El gobierno ingresó en 2019 una indicación sustitutiva al proyecto de ley que reforma el Código de Aguas ([boletín N° 7543—12](#), de 2011), aún no aprobado, que reconoce el acceso al agua potable como un derecho humano y le concede uso prioritario. Este criterio operaría al momento de establecer limitaciones en el ejercicio de los derechos de agua, pero no al momento de su constitución. Es decir, donde exista dificultad de acceso la autoridad podría redistribuir y reducir temporalmente el ejercicio de este derecho a otros privados. La indicación no define usos prioritarios en el otorgamiento de nuevos derechos, como establecía en el proyecto original.

TAG

El movimiento "No + TAG" se volvió uno de los protagonistas de los primeros días de la crisis. Fue inesperado, porque este gasto afecta poco y de manera indirecta a quienes se llevan la peor parte de la desigualdad.

La molestia surge porque las autopistas urbanas reajustan sus tarifas un 3,5% real. Esto es, 3,5% por sobre el IPC, lo que ha engendrado tarifas nada de módicas. Citando un ejemplo más bien extremo, quien cruza ida y vuelta la Costanera Norte completa de lunes a viernes, en horario típico de pega, afrontará \$12.508 diarios o unos \$261.000 mensuales. Dado que se trata de interés compuesto, de mantener esa tasa de incremento se alcanzarían niveles absurdos: en cuarenta años, esos mismos \$261.000 mensuales alcanzarían el millón de pesos en plata de hoy.

Instaurar gratuidad, como indica la consigna "No + TAG", sería una medida profundamente regresiva, que beneficiaría a quienes tienen más. Habría que financiar la expropiación, operación

y mantención de las autopistas con rentas generales. Es decir, impuestos. Ello obligaría a sacar plata de otros fines sociales, como salud y educación, mientras que hoy esos mismos gastos corren por cuenta de quienes aprovechan el servicio, y ese uso está estrechamente relacionado con los ingresos: en general quienes tienen más, conducen más. Es verdad que la gratuidad bajaría en algo los costos de transporte de mercadería, que eso se transferiría a precios y que ese fenómeno puntual beneficiaría a todos, pero este efecto sería de una envergadura muy inferior, de lejos incapaz de compensar el platal de expropiación, operación y mantención.

Ahora bien, la mayor parte de quienes protestan no piden gratuidad (no obstante lo explícita de la consiga que enarbolan), sino solo bajar los precios. ¿Son razonables las tarifas?

Un poco de historia. Los contratos de las autopistas urbanas de Santiago acumulan en torno a veinte años. Fueron firmados en 2000 o 2001, uno durante la administración Frei y los otros cinco con Ricardo Lagos, cuando Chile bregaba por salir del costalazo de la crisis asiática. El proyecto ofrecía un potencial enorme de atraer inversiones y generar empleo, lo que resultaba de sumo interés para todos en aquel entonces. Existía además un riesgo muy significativo respecto del modelo de negocios, porque no había experiencia local en algo así. ¿Estarían los usuarios dispuestos a pagar, existiendo alternativas gratuitas a metros de distancia? ¿Cómo evolucionaría el tráfico en el futuro?

Así que el reajuste de IPC+3,5% pareció apropiado en ese momento. Refleja las condiciones de entonces en cuanto a tasas de costo de capital, expectativas de crecimiento del tráfico e incertidumbre respecto a la demanda. Se crearon decenas de miles de empleos, la inversión resultó un puntal para retomar el crecimiento y se cortó cintas en medio de champaña y satisfacción general. Durante los primeros diez años, las concesionarias padecieron pérdidas o utilidades modestas en relación con la friolera invertida.

Y resultó que la gente sí estaba dispuesta a pagar aun habiendo alternativas gratuitas, y que como consecuencia del aumento de prosperidad la tasa de motorización se fue a las nubes en estas dos décadas. Las utilidades promedio de las concesionarias desde el 2000 en adelante son estándar, del orden de 6% de rentabilidad sobre el patrimonio en el caso de las autopistas interurbanas, y del orden de 9% en el caso de las autopistas urbanas. Pero en los últimos años, con demanda intensa y tarifas reales cada vez mayores, las cifras ya no son normales. El promedio de rentabilidad sobre las ventas de las cuatro autopistas, que a junio de 2019 llegó a 48%, fue casi siete veces superior al promedio de las 30 empresas que conforman el IPSA.

A riesgo de pecar de general después de la batalla, ¿debió negociarse desde el comienzo cláusulas que limitaran o incluso redujeran el aumento de las tarifas ante escenarios de alta demanda? Hoy sabemos que sí, debió hacerse. Fue una omisión que hoy pagamos caro. Pero eso lo decimos con el diario del lunes.

En octubre de 2019 el ministro de Obras Públicas negoció el fin del 3,5% sobre el IPC para las autopistas ya edificadas, de modo que el incremento será ahora solo por inflación (Vespucio Oriente ajustará IPC + 1%). Si se mantienen estas condiciones, el TAG seguirá siendo un gasto

importante para quienes viajan a diario distancias extensas y no están dispuestos a opciones gratuitas más lentas, pero en la medida en que los salarios crezcan más que la inflación, tal como ha ocurrido desde mediados de los 80, lo será cada vez menos. Y, a diferencia de otros problemas verdaderamente acuciantes como la salud, sí hay alternativas perfectamente dignas para quienes no pueden solventar las autopistas urbanas.

TPP-11

Menos frecuente que salarios, pensiones, desigualdad o agua, pero de todos modos recurrente en las consignas callejeras, es el rechazo frontal al TPP-11, sigla de Trans-Pacific Partnership (Acuerdo de Asociación Transpacífico), un tratado de libre comercio multilateral entre once países con salida soberana al Pacífico. Estos son, además de nuestro país, Australia, Brunéi, Canadá, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam. El objetivo principal es rebajar y/o eliminar los aranceles al comercio entre los miembros, que suman 500 millones de habitantes. Durante la administración Trump, Estados Unidos se restó, pero en enero de 2018 dicho presidente declaró que reevaluaría la reintegración.

El tratado fue impulsado en el tramo postrero del segundo gobierno de Michelle Bachelet y retomado por la administración en curso. Chile es el único que no lo ha ratificado, aunque también el único que posee un acuerdo bilateral de libre comercio vigente con cada una de las partes. Fue aprobado por la Cámara de Diputados y se esperaba que su discusión en el Senado se diera en noviembre. Los sucesos que conocemos frenaron el avance, no solo por las nuevas prioridades del parlamento, sino también porque el rechazo es una de las banderas de lucha de parte de los movilizadores.

¿De qué se lo acusa? Grupos ligados a la izquierda han señalado que el instrumento reduce el rango de maniobra del Estado y por ello su grado de soberanía en materias económicas, comerciales, derechos sociales y culturales. De acuerdo a [un artículo](#) de *La Izquierda Diario*, “dificultando la búsqueda de nuevas formas de autonomía nacional y de estrategias alternativas de desarrollo [...] va a continuar con las limitaciones de la estructura económica dual (sector exportador, puramente primario-extractivo; y un gran sector de servicios y construcción) [...] es una forma específica de socavar la soberanía, pues el proteccionismo añejo se cambió hacia un proteccionismo corporativo”. Critican lo restrictivas de las cláusulas sobre comercio electrónico, las que restringen los requerimientos indirectos de contenido local y las que limitan las actividades de las empresas públicas, y que “tanto EEUU y China buscan aumentar su influencia en Latinoamérica, dejando al descubierto la subordinación del gobierno de la derecha y de la ex Nueva Mayoría”.

Prosigue el artículo:

Restringe el campo de acción de las empresas del Estado, donde además intervendrá en la asignación de las juntas directivas públicas. Afectará los bonos y valores emitidos por el Banco Central e intervendrá sobre los servicios sociales

de interés público; como bienestar, las AFP's, la educación pública, salud infantil, entre otros. En materia de derechos indígenas, perturbará en la preferencia y/o discriminación sobre algunos pueblos indígenas y tribales.

En recursos naturales y economía, el TPP11 actuará sobre la concesión de la acuicultura nacional y en las actividades pesqueras. También afectará a la agricultura y a las pequeñas comunidades productoras, donde se incorporarán nuevas tecnologías, abriendo paso a las transnacionales Bayer-Monsanto.

En el terreno cultural y apropiación intelectual; los servicios relativos al arte e industria cultural junto con los servicios relacionados a la organización de conciertos e interpretaciones culturales, distribución o exhibición de películas, radiodifusión pública, transmisión satelital y por cable quedarán completamente supeditado a las normativas internacionales, privatizando –aún más— la cultura y el acceso a ésta.

Sería muy extenso evaluar cada una de estas afirmaciones. Este documento no pretende tomar posición, sino solo informar de lo que ha saltado a la palestra. Lo que queda claro es que el TPP-11 singulariza uno de los clivajes más decisivos del siglo XXI: quienes favorecen la globalización y quienes recelan de ella. Como todo instrumento que lima la fricción en el comercio internacional, traería algunos perdedores. A saber, quienes hoy se abocan a quehaceres en los que otras naciones gozan de ventajas comparativas. Los perdedores de procesos como este suelen ser claramente individualizables, lo que genera el rechazo decidido de pocos, mientras que los beneficios suelen ser difíciles de precisar y distribuirse a lo largo y ancho de la sociedad toda, lo que genera indiferencia de muchos. No es de extrañar entonces que se suscite una oposición focalizada, pero feroz.